

Textos para Discussão

TD-IEA n.13/2009

Oportunidades em Mudanças na Reserva Legal

Opportune Changes in Legal Reserves

Eduardo Pires Castanho Filho¹

¹ Engenheiro Agrônomo, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

**RESUMO**

O trabalho faz uma caracterização da reserva legal sob um enfoque legal, mostrando as diferenças existentes entre a formulação original desse regulamento e como ele está previsto atualmente, quando passa a obrigar toda propriedade a ter ou recompor sua reserva. Na sequência, mostra os impactos socioeconômicos que essa exigência traria para as atividades agropecuárias em São Paulo e procura refutar as premissas técnicas dessa exigência mostrando suas incongruências; e finaliza por fazer uma proposta de resolver a questão da adequação ambiental da produção agropecuária, indicando que isso pode ser um diferencial importante para aproveitar as oportunidades oferecidas pela atual crise econômica mundial.

Palavras-chave: reserva legal, políticas públicas, crise econômica, legislação florestal.

ABSTRACT

From a legal perspective, this paper initially provides a characterization of the legal forest reserve mechanism showing the differences between its original formulation and the present legislation, which obliges all of the Brazilian states to have or recompose forest reserve areas. Next, it shows the social and economic impacts of this requirement on Sao Paulo's agricultural activities, while refuting its technical premises due to its incongruities. Finally, it makes a proposal to solve the issue of conforming agricultural production to environmental directive, pointing out that this can be an important step to take advantage of the opportunities offered by the present global economic slowdown.

Key-words: legal forest reserve, public policies, economic crisis, forest legislation.



1 - INTRODUÇÃO

A atual crise econômica exige que se tomem medidas que tenham reflexos tanto no curtíssimo como também no longo prazo, aproveitando oportunidades que se apresentam na atual conjuntura.

O Brasil tem todas as condições de aproveitar o momento e se firmar de vez como o maior produtor mundial de alimentos, fibras e energia renovável, além de “produtos ecossistêmicos” não tradicionais, utilizando as suas potencialidades de forma racional e sustentável, tendo como modelo pioneiro o desenvolvimento de tecnologias baseadas em baixo carbono e reciclável.

Para tanto, é necessário que se modernize a sua legislação, incorporando os avanços científicos ocorridos notadamente nos últimos 40 anos.

Um desses casos é a legislação florestal, cujo Código completa 44 anos em 2009. Ele acaba interferindo em um setor estratégico como é o espaço rural brasileiro.

Uma das grandes aberrações técnicas e socioeconômicas desse diploma legal é a chamada Reserva Florestal Legal (RFL), como se observará a seguir.

2 - RESERVA FLORESTAL LEGAL

O conceito de reserva legal no Código Florestal Brasileiro (CFB) de 1965, lei ainda vigente, refere-se àquela **ainda coberta por florestas**² ou **vegetação nativa** e que precisava cumprir alguns requisitos legais para o caso de precisar ser **suprimida**. Conforme seu art. 16:

As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo: III - vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País³.

Ou seja, referia-se apenas e tão somente à manutenção de no mínimo 20% da **área coberta por vegetação** que se pretendesse desmatar, **excluídas as áreas de preservação permanente**. Em nenhum momento, porém, a reserva referia-se à área da propriedade, e sim à área **ainda** coberta por vegetação **na** propriedade.

Por essa razão, a reserva legal prevista no CFB acabou sendo inócua para o Esta-

² Todos os realces são do autor.

³ Código Florestal Brasileiro (BRASIL, 1965); a Amazônia requeria um percentual mínimo de 50%.



do de São Paulo e para a maioria dos Estados do Sul e Sudeste do Brasil, visto que, em 1965, o que restava de vegetação nativa passível de ser suprimida nesses Estados acabou ficando preservada em sua maioria, porque a ocupação do território já havia sido feita, abarcando praticamente toda a fronteira agrícola.

No entanto, em 2001 foi editada uma Medida Provisória⁴ que, a pretexto de aperfeiçoar o CFB, **criou uma nova figura legal**, como se pode observar pelo seu texto:

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.

Ou seja, foi criada **por MP**, ainda não votada, no interior de **todas** as unidades produtivas brasileiras, uma área com características de unidade de conservação, como as previstas na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e em sintonia com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), independentemente do estágio de desenvolvimento tecnológico de cada propriedade, região ou Estado federado.

Aliás, como dispõe o artigo 225 da CF/88, a questão ambiental foi atribuída ao Poder Público e à coletividade: o particular não tem nem poder nem obrigação de prover serviços cuja destinação é toda a população, como são, por exemplo, os previstos na MP 2166/67.

Verifica-se por esse texto que houve uma modificação substancial na definição desta “nova” reserva legal. Primeiro, ao equipará-la a unidades de conservação, algo que só poderia ter sido feito **por lei**; segundo, por **excluir** as áreas de preservação permanente do total de florestas ou vegetação nativa da propriedade, que estavam incluídas na versão original.

Até 2001, portanto, as atividades agropecuárias e silviculturais, desde que não implicassem em degradação ambiental, eram consideradas práticas adequadas ao ambiente. Com a Medida Provisória, **todas** as atividades agrosilvopastoris, que estavam sedimentadas há pelo menos 40 anos no Estado de São Paulo e outros Estados do País, perderam no mínimo 20% da sua capacidade produtiva numa penada, dado que foi criada uma **obrigação** que não existia. É a mesma coisa que dizer que, por determinação legal, no mínimo 20% das atividades agropecuárias passassem, daquele momento em diante, a ser consideradas nocivas ao meio ambiente. No entanto, essas formas de exploração econômica do espaço rural ainda não estão proibidas legalmente e nem são

⁴ BRASIL. Medida provisória n. 2.166/67, de 2001 (BRASIL, 2001).



consideradas inadequadas ambientalmente, desde que executadas de modo racional e sustentável. Portanto, do ponto de vista legal, elas não são prejudiciais ao equilíbrio ambiental, porque se fossem, deveriam ser vetadas ou penalizadas. Mas, se é assim, por que proibir o exercício dessas atividades em no mínimo 20% da propriedade? Por que, além disso, **obrigar** os proprietários a plantar árvores se eles não são obrigados a plantar nenhuma outra cultura agrícola, podendo em tese escolher o que plantar, desde que não seja algo proibido? Imagina-se talvez criar ecossistemas iguais aos primitivos com essa providência, mesmo que a legislação permita manejá-los?

Restringir e reduzir a produção em no mínimo 20% do território rural produtivo, em uma época de conquista de mercados com produção ambientalmente adequada e certificada, é um contrassenso absoluto.

O que se precisa é ter produção ambientalmente adequada em 100% da área, e tecnologia para isso já existe.

3 - IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS

É óbvio que essa regra dos 20%, se aplicada como está, reduzirá a renda e o emprego do setor principalmente no Estado de São Paulo, no Sudeste e no Sul do País, agravando ainda mais o atual quadro de crise econômica, ao invés de revertê-la.

Para se ter dimensão do impacto que isso causará, mesmo que parcial, tomem-se alguns exemplos do Estado de São Paulo. A área a ser objeto de recomposição para fins da reserva legal equivale a mais da metade de toda área estadual ocupada com pastagens, que era de 8,07 milhões de hectares em 2008⁵. Aplicados na íntegra, os dispositivos de recomposição da reserva legal implicariam a redução da área agropecuária paulista (lavouras, pastagens e florestas econômicas) dos atuais 20,5 milhões de hectares para 16,4 milhões de hectares, no período de tempo determinado para a concretização da recomposição da reserva legal.

Desses 20,5 milhões de hectares, quase 2,5 milhões são ocupados com florestas de propriedade privada, correspondendo, grosso modo, à área de preservação permanente existente no Estado de São Paulo, sendo 2 milhões de hectares relativos a matas ciliares e meio milhão de hectares a terrenos inclinados e topos de morro. Assim, restariam para ser destinados à reserva legal mais de 4 milhões de hectares (Tabela 1).

Estimativas conservadoras dos impactos, que nem por isso deixam de ser expressivos, podem ser feitas com base no valor médio da produção por unidade de área. O valor médio da produção por unidade de área, na agropecuária paulista em 2008⁶, era

⁵ Projeto LUPA 2007/2008 – Censo Agropecuário do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2009).

⁶ Tsunehiro et al. (2009).



de pouco mais de R\$2 mil por hectare e, assim, a redução da renda agropecuária bruta paulista atingiria o montante de mais de R\$8 bilhões, ou seja, perda de quase 20% na renda setorial.

Tabela 1 - Áreas Florestais do Estado de São Paulo, 2008

Tipo	Área (ha)	%
Vegetação nativa	3.450.273	77,3
Propriedade particular	2.432.912	
Propriedade pública	1.017.361	
(Reserva legal) ¹	(4.010.000)	
Floresta plantada ²	1.014.364	22,7
Eucalipto	862.504	
Pinus	151.860	
Total	4.464.637	100

¹ Pelo cumprimento do disposto na MP 2166/67 (não é para ser somada).

² O poder público possui atualmente cerca de 30 mil hectares, reduzindo sua participação para menos de 3%. Fonte: São Paulo (2009); Xavier e Leite (2008); e dados básicos IBAMA (2009).

Os custos da recomposição dos 4 milhões de hectares faltantes de reserva legal, a preços considerados baixos (R\$4 mil por hectare), exigirão, numa estimativa também conservadora, dispêndios totais dos agropecuaristas paulistas da ordem de R\$16 bilhões de reais, o equivalente a 38% da renda bruta anual setorial total.

Somada a perda de renda (R\$8 bilhões) aos custos da recomposição (R\$16 bilhões), estima-se que os impactos atingiriam R\$24 bilhões, ou seja, 56% da riqueza gerada pela agropecuária paulista em 2008.

Mais ainda, ao assumir um multiplicador da renda agropecuária para o conjunto da cadeia de produção da agricultura do Estado, verifica-se que os efeitos totais na economia paulista seriam muito maiores.

Não se trata, portanto, de maior rigor nas punições, nem de estabelecer mais proibições, mas de aproveitar os avanços dos conhecimentos feitos nos campos ambiental e dos agronegócios para reverter o quadro de degradação porventura existente e manter o potencial socioeconômico dos agronegócios.

4 - ABERRAÇÃO TÉCNICA E CIENTÍFICA

De nada adiantam milhares de pseudo-reservas florestais, com algumas dezenas de hectares cada uma, respeitando no mínimo 20% da área de cada propriedade rural, porque determinadas espécies e suas respectivas cadeias alimentares e energéticas, para serem preservadas e reproduzidas, necessitam de áreas contínuas de milhares de hectares. Assim é importante perguntar o porquê de no mínimo 20% de reserva legal e por que nesse limite estão excluídas as Áreas de Preservação Permanente (APPs), e mesmo as



estruturas privadas de Reservas Privadas de Proteção Natural (RPPN). São duas exclusões que têm por efeito acabar desconectando locais de maior valor ambiental numa dada área.

Um ecossistema, para ser preservado e manter os seus processos, enquanto unidade funcional, não tem tamanho definido aprioristicamente, muito menos como porcentagem de alguma área, que só pode ser aferida *ex post*. Assim, para que o preceito constitucional de preservação se verifique de fato, é necessário que se individualize o ecossistema a ser preservado e que ele seja objetivamente situado, tomando-se assim as medidas para sua preservação. Estudos preliminares indicam um mínimo de 1.300ha⁷ para se obter, tecnicamente, o que é previsto para as reservas legais.

Nenhuma avaliação, baseada em conceitos científicos ou técnicos, indica que o percentual de reserva legal florestal deva ser de um número fixo, nem que seja estabelecido para cada propriedade, visando alcançar os objetivos de conservação definidos na MP. Pelo contrário, essa rigidez inclusive pode levar a acelerar a extinção de espécies que necessitam de grandes territórios para sua manutenção e proporcionar o desenvolvimento descontrolado de outras. Essa pulverização de pseudo-reservas vai contribuir, decisivamente, para o reaparecimento de doenças praticamente extintas, como febre maculosa, febre amarela e úlcera de Bauru. Isso porque a fragmentação leva a um empobrecimento da diversidade biológica por fatores como a endogamia, o efeito de borda e a quebra das cadeias alimentares e, conseqüentemente, a um ecossistema desequilibrado que, ao não garantir os processos ecológicos essenciais, acaba proporcionando, entre outros fenômenos, a proliferação de hospedeiros de doenças consideradas controladas⁸.

Para que haja os tais processos ecológicos essenciais, é necessário que exista um sistema que consiga se equilibrar para que o "uso sustentável dos recursos naturais, a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos, as conservações da biodiversidade"⁹ se verifiquem. Tal fato só é possível se existir equilíbrio biológico, ou seja, se as pirâmides de biomassa e de energia forem estabelecidas, garantindo toda a cadeia alimentar interespecífica no ecossistema¹⁰.

Pelo Censo Agropecuário do Estado de São Paulo¹¹, o tamanho médio das propriedades rurais estaduais foi reduzido para 63,18ha, o que resultaria em reservas legais de 12,6ha, absolutamente insuficientes para qualquer processo ambiental minimamente adequado.

Se se tomasse uma área acima de mil hectares como uma reserva mínima, que

⁷ Metzger (2002) apud Moraes (2009).

⁸ Metzger (2009).

⁹ Op. cit. nota 4.

¹⁰ Op. cit. nota 7.

¹¹ Op. cit. nota 5.



cumprisse de fato o que se determinou em leis e na Constituição Federal, apenas 599 unidades de produção no Estado estariam aptas a possuírem as reservas legais que as fossem de fato. As outras 324 mil estariam descumprindo a legislação porque não conseguiriam atender os preceitos legais.

Para a Amazônia foi realizado um primeiro trabalho que chegou a um percentual de 59,28% da área em uma região delimitada, para que os processos previstos na MP fossem alcançados¹².

O cumprimento da obrigatoriedade de recomposição das áreas de reserva legal em espaços territoriais de ocupação antiga pode suscitar demandas jurídicas, no sentido de que se trataria de um “ato expropriatório do Estado”, com perda da capacidade de uso econômico da propriedade, sem a devida compensação econômica, levando a uma avalanche de demandas contra o Estado, na forma de desapropriações indiretas.

É óbvio que não há sentido em falar em anistia para quem ocupa irregularmente áreas de preservação permanente. É óbvio também que as explorações rurais, sejam elas agrícolas, pecuárias, turísticas ou imobiliárias devem seguir os preceitos do desenvolvimento sustentável.

Há que se corrigir o que está errado e não criar obrigações sem base técnica, como é o caso do que está se chamando de reserva legal.

A MP 2166/67 de 2001, ao determinar um percentual que está sendo interpretado como se fosse fixo em cada propriedade, na verdade discrimina os indivíduos, tratando-os diferentemente perante o instrumento legal ao pretender tratar igualmente coisas que são absolutamente desiguais. A mesma unidade de área pode variar em muitos aspectos: físicos, químicos, biológicos, climáticos, locacionais, históricos, tecnológicos e capital incorporado, fragilidade ambiental, rentabilidade, exploração técnica e tipo de cultura efetuada, além de outros aspectos.

Esse fato foi agravado de forma exponencial com o recente decreto federal sobre os crimes ambientais, que chega ao cúmulo de estipular **multas diárias** para quem não averbar a reserva legal, o que acaba tendo caráter expropriatório, visto que em **quatro dias** se confisca a renda média anual do produtor em termos de Estado de São Paulo.

5 - UMA PROPOSTA

O uso do solo deveria ser empregado, respeitando um conceito tão singelo quanto a capacidade de uso dos solos, aliás, como define a Lei Estadual Paulista que trata do

¹² Op. cit. nota 7.



uso e conservação do solo¹³, independentemente de se fazer o zoneamento ambiental, que é o instrumento mais apropriado.

Com isso, consegue-se destinar as terras para a sua utilização de acordo com a sua aptidão. Esse conceito deveria presidir o embasamento de uma política de uso do espaço rural e ser estendido para a dimensão de todo o Estado, visando evitar a obrigação de que solos agrícolas fiquem com florestas e permitindo também que solos florestais sejam irracionalmente usados com agricultura.

Do ponto de vista científico, a ocupação de uma propriedade rural deveria ser feita, portanto, de acordo com a classe de capacidade de uso de suas terras e a aptidão dela derivada, que pode variar desde a utilização com cultura anual até a preservação absoluta; tudo definido em função de características que fornecem indicações seguras de uso, como topografia, tipo de solo, composição do solo, fertilidade aparente, vegetação existente, entre outras.

Do ponto de vista estritamente técnico-científico, portanto, o que se reivindica é que a legislação garanta uma produção agrosilvopastoril sustentável, conservando a diversidade biológica no território estadual como um todo. Ou seja, nenhuma medida baseada em percentuais de cada propriedade, mas sim em qualidade e quantidade absoluta de área.

Assim, em uma política pública estadual pró-ativa, a proporção de vegetação nativa conservada, seja como reserva ou outra denominação que se queira dar a esses espaços de vegetação destinados à conservação, deve ser definido para o Estado como um todo e não para propriedades individualizadas. Aliás, essa definição deveria ter como base as regiões com características ambientais semelhantes, sem precisar respeitar necessariamente as fronteiras políticas e sem esquecer, evidentemente, que essas áreas produzirão serviços ecossistêmicos de grande relevância que precisam ser remunerados adequadamente¹⁴. Entende-se que esse ônus não deva recair exclusivamente sobre os proprietários rurais, respeitando-se os preceitos constitucionais do art. 225 da CF/88.

Saliente-se que, no País, a produção agrosilvopastoril tem caráter privado e se molda à lógica desse tipo de produção. Por outro lado, a disponibilização de bens e serviços ecossistêmicos (produção de água, biodiversidade, ciclo hidrológico, controle climático, reabilitação de processos ecológicos e ciclagem de nutrientes) permanece dentro da lógica dos bens públicos, embora convivendo ambos no mesmo espaço produtivo. Como já se salientou pela CF/88, estes últimos passaram da esfera privada para a esfera pública e coletiva.

¹³ Lei Estadual Paulista n. 6.171, alterada pela Lei Estadual Paulista n. 8.471 de 23 de novembro de 1993, que dispõe sobre uso, conservação e preservação do solo (SÃO PAULO, 1988).

¹⁴ Castanho Filho (2008).



Uma forma de dar início a uma política pública de pagamentos por serviços ecossistêmicos seria utilizar valores baseados no custo de oportunidade médio das terras do Estado que, em recente trabalho, foi calculado em R\$273,14 por hectare¹⁵.

Fazendo-se uma hipotética evolução para 30 anos, que seria o prazo previsto para a adequação ambiental do meio rural estadual, o dispêndio anual estaria ao redor de R\$37 milhões no primeiro ano, acumulando quantias semelhantes por ano até que se chegasse ao ponto desejado. No último ano e a partir daí, haveria uma estabilização em torno de R\$1 bilhão anuais, ou seja, de 2,5% a 3% do valor da produção agropecuária estadual (em valores atuais), volume perfeitamente absorvível pelo atual sistema de impostos vigente no Estado, representando não mais do que 30% do ICMS arrecadado no setor rural e muito menor do que a perda de renda estimada.

Por outro lado, estudos já realizados para o Estado de São Paulo¹⁶ indicam que a proporção de terras aptas para usos florestais pode ser superior a 30%, ou seja, 50% maior do que a percentagem que a legislação florestal federal determina como mínimo.

Esses dois parâmetros permitem que uma política pública de reservas legais possa estipular para o território estadual, em sua totalidade, uma rede de áreas, complementando a das unidades de conservação. Essa rede seria correspondente às áreas das “reservas legais” das propriedades existentes no território estadual e estimularia a existência de grandes territórios conservados, com significados ecológico, ambiental e socioeconômico relevantes.

Esse esquema pode embasar um novo paradigma de desenvolvimento, fugindo dos esquemas baseados em carbono fóssil e “metal-mecânico”. Há que se expandir a agricultura para onde ela for viável e restringi-la onde outras atividades forem potencialmente mais interessantes. Nesse sentido, por exemplo, não há por que usar a Amazônia para a agricultura se ela é a maior produtora de equilíbrio climático do planeta.

Também não há motivo para restringir a agropecuária em no mínimo 20% do território das unidades de produção, apenas para satisfazer anseios ambientalistas de grupos majoritariamente urbanos que não conhecem ou não compreendem o contexto da produção rural sustentável.

Assim como se comercializam produtos agrícolas, tem-se que fazê-lo com os serviços ecossistêmicos não tradicionais.

Essa discussão é interessante pelo momento que o planeta atravessa. É preciso saber o que se quer quanto ao futuro e aproveitar as oportunidades.

Não se trata, portanto, de maior rigor nas punições, nem de estabelecer mais proi-

¹⁵ Castanho Filho et al. (2009).

¹⁶ Castanho Filho et al. (1993).

bições, mas de aproveitar os avanços dos conhecimentos feitos nos campos ambiental e dos agronegócios, para reverter o quadro de degradação porventura existente e manter o potencial socioeconômico dos agronegócios.



LITERATURA CITADA

BRASIL. Lei n. 4.771, de 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso: 2009.

_____. Medida provisória n.º 2.166/67, de 2001. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm>. Acesso: 2009.

CASTANHO FILHO, E. P. Pagamento pelos serviços da Reserva Florestal obrigatória. **Análises e Indicadores do Agronegócio**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 8, jan. 2008.

_____ et al. **Plano de desenvolvimento florestal sustentável**. São Paulo: SMA/Fundação Florestal, 1993.

_____ et al. Valor da produção florestal do Estado de São Paulo em 2008. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 39, n. 6, p. 89-93, jun. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - **IBAMA**. *Disponível em*: <<http://www.ibama.gov.br>>. Acesso: 2009.

METZGER, J. P. et al. A Mata Atlântica brasileira: quanto sobrou e como está distribuída a floresta remanescente?; implicação para a conservação. Disponível em: <<http://www.eco.com.br>>. Acesso em: 14 abr. 2009.

MORAES, L. C. S. **Código Florestal comentado**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SÃO PAULO (Estado). **Projeto LUPA 2007/2008**: Censo Agropecuário do Estado de São Paulo. São Paulo: CATI/IEA/SAA, 2009. Disponível em: <<http://www.cati.sp.gov.br/projetolupa>>. Acesso em: 2009.

_____. Lei n. 6.171, de 4 de julho de 1988. (Alterada pela Lei n. 8.471, de 23 de novembro de 1993. Dispõe sobre uso, conservação e preservação do solo).

TSUNECHIRO, A. et al. Valor da produção agropecuária e florestal do Estado de São Paulo em 2008. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 76-87, abr. 2009.

XAVIER, A. F.; LEITE, S. A. Unidades de conservação da natureza e outras áreas especialmente protegidas do Estado de São Paulo. **Florestar Estatístico**, São Paulo, v. 11, n. 20, p. 56-77, 2008.

Recebido em 03/07/2009.

Liberado para publicação em 06/07/2009.