

Código Florestal e agricultura¹

Ignez Guatimosim Vidigal Lopes²
Mauro de Rezende Lopes³
Rafael de Castro Bomfim⁴

Introdução

Este artigo expõe alguns pontos que merecem reflexão no processo de discussão das prováveis reformas do Código Florestal de 1965 (BRASIL, 1965). Entre eles, são apresentados pontos ligados à legitimidade do processo de discussão das reformas pretendidas sem que os consumidores tenham sido ouvidos, um grupo interessado entre os *stakeholders*, que consome alimentos. Os efeitos de não se adotar o texto do deputado Aldo Rebelo sobre a produção de alimentos não foram medidos com o devido cuidado. Dentre os efeitos da permanência do código como está, destacamos, dentro da questão dos alimentos, a produção de carne bovina. Evidenciamos a necessidade de se atentar para a importância da pecuária bovina na alimentação do brasileiro. Na mesma linha de se medir os efeitos do código atual sobre a quantidade e valor da produção dos principais produtos atingidos pela legislação vigente, mostramos o que está em jogo na produção não só da pecuária bovina, mas na produção de café, uva e cana-de-açúcar. Propomos uma separação de duas questões, sendo uma relacionada ao desmatamento como forma de crescimento da produção; isto é, de acordo com essa hipótese, o crescimento das áreas de cultivos tem sido à custa de desmatamentos, quando os dados indicam que o crescimento das áreas de cultivo tem ocorrido em áreas de pastagens abandonadas. Outra

questão é a recuperação das áreas já ocupadas que não estariam conforme os melhores padrões de ocupação dos solos e conservação do meio ambiente, da biodiversidade, dos corredores da biodiversidade, da proteção das matas, nascentes e cursos d'água, etc. Discutimos os riscos do constrangimento na concessão de crédito rural pela aplicação do código atual. Em seguida, apresentamos os efeitos dos avanços da tecnologia na produção, uma tecnologia verdadeiramente "poupadora de terra", tanto nas lavouras quanto na pecuária. Apresentamos o caso do Estado de São Paulo, onde esse fato está ocorrendo em grande escala. São feitas considerações finais sobre a aplicabilidade do código atual nas condições dos estabelecimentos rurais do País, que não têm como cumprir a legislação e a regulamentação do código de 1965 (BRASIL, 1965).

Pontos controversos da revisão do Código Florestal

Alguns pontos da revisão do Código Florestal de 1965 (BRASIL, 1965) merecem reflexão. O primeiro é a questão do fórum adequado para a discussão de código florestal. É prerrogativa do Congresso legislar sobre o Código Florestal. Como economistas, temos que aceitar a ideia de que o funcionamento do Congresso nesse caso é o que mais se aproxima, talvez, do funcionamento de uma Função de Bem-Estar

¹ Texto encomendado.

² Chefe e pesquisador do Centro de Estudos Agrícolas, do Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getúlio Vargas, RJ. E-mail: vidigal@fgv.br

³ Pesquisador do Centro de Estudos Agrícolas e membro do Conselho Consultivo do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. E-mail: mrlopes@fgv.br

⁴ Assistente de pesquisa do Centro de Estudos Agrícolas, do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. E-mail: rafael.bomfim@fgv.br

Social, arbitrando entre “ganhadores” – ou os que se beneficiam de uma legislação ou uma regulamentação – e os “perdedores” – ou seja, aqueles que perdem alguma coisa no processo de cumprir com a lei ou atender à regulamentação. Nós economistas não devemos opinar sobre políticas que envolvem transferências de benefícios e custos entre grupos na sociedade, por não podermos fazer comparações interpessoais de utilidade. O Congresso pode arbitrar entre grupos envolvidos, com uma condição: que sejam ouvidas todas as partes e que não haja assimetria de representatividade e de direitos de se fazerem ouvidos na questão entre ambientalistas, produtores e, sobretudo, consumidores, que em última instância dependem de alimentos para sua sobrevivência. A maior falha desse processo todo tem sido a assimetria mencionada – o que, com a ausência do interesse organizado dos consumidores subtrai legitimidade do processo e do fórum.

O segundo ponto diz respeito ao desenrolar da aplicação do Código Florestal de 1965 (BRASIL, 1965), que acabou desembocando em judicialização da aplicação dos dispositivos desse código. Por um lado, as questões ambientais são cada vez mais importantes, a ponto de uma parte substancial da agenda de pesquisa no mundo estar concentrada nesse tema ou em temas correlatos. Por outro lado, há evidências que dizem que os alimentos são também um tema crescentemente importante. Ademais, dadas as características do tema, um público diretamente afetado são os produtores. Apesar de representados no processo por suas organizações de representação, eles têm enfrentado problemas com a legislação vigente, que leva a aplicação de pesadas multas, por criminalização das atividades agropecuárias, além da judicialização de toda a aplicação da lei.

O terceiro é a questão de como corrigir externalidades negativas da atividade agropecuária se é necessário gastar recursos na preservação, recuperação dos cursos d’água, das matas, dos aquíferos, etc. Nesses casos, a relação custo/benefícios é muito alta para o produtor.

A sociedade beneficia-se e não paga nada por esse benefício? Como fica o princípio do *user’s pay* (quem usa os serviços ambientais por eles devem pagar)? Não se conhece qual a valoração dos serviços ambientais. Qual o preço?

O quarto ponto diz respeito a como toda essa legislação e regulamentação afeta os produtores, que estão seriamente ameaçados se não houver a supressão do artigo 58 do Código Florestal vigente (BRASIL, 1965). Esse artigo prevê a suspensão da concessão do crédito agrícola aos produtores que não se enquadrarem nos dispositivos desse código. Com podemos formular e implementar uma legislação da qual não sabemos as consequências? O setor rural depende de crédito, imobilizando recursos (próprios e) de terceiros por oito meses para plantar e oito meses para comercializar. Difícil conceber uma agricultura sem financiamento – inclusive de longo prazo, para investimento em máquinas e equipamentos, que têm avanços tecnológicos permanentes.

Além desses pontos mencionados, vamos discutir outros, como a questão do crescimento das áreas dos cultivos nos últimos dez anos, como a questão do que ocorreu com amplas áreas de pastagens na Região Centro-Oeste e na Região Norte, como evoluiu o uso da terra nos últimos dez anos. Discutiremos o papel da tecnologia no uso da terra no Brasil e seus impactos sobre a disponibilização de amplas áreas para a expansão das lavouras, sem haver pressão para novos desmatamentos no País.

A questão da representatividade e legitimidade do processo de discussão

Durante o processo de revisão do Código Florestal havia um público interessado, não explicitamente convocado para esse debate: os consumidores. Para um país como o Brasil, é imprescindível colocar essa discussão dentro de um contexto de país em forte crescimento, redução acelerada da pobreza, melhoria na dis-

tribuição de renda, implantação de programas sociais ambiciosos, tudo dependendo de uma oferta de alimentos, que não deve sofrer nenhum impedimento para sua expansão.

Há conflitos entre a produção de alimentos e as questões ambientais? Há razão para preocupação se essa legislação atual afetar a produção de comida? Parece que essa é uma questão de menor importância. Todas as partes interessadas (chamados em inglês de *stakeholders*) estão representadas, menos uma – quem depende de alimentos para sua sobrevivência – os consumidores das classes inferiores de renda.

A impressão que se tem é de que há muita preocupação com emissões e pouca preocupação com omissões.

Alguns pontos merecem destaque: a) nas emissões de carbono e metano há os casos de muitas práticas agrícolas; b) o crescimento das pastagens em áreas de florestas; c) poluição da água por causa das operações (dos frigoríficos, por exemplo); d) o uso da água em irrigação, que não apresenta forma de recuperação; e) as emissões de carbono, que no caso da agricultura chegam a 30% de todas as emissões e o dobro das emissões dos meios de transportes; f) há a emissão de gases na digestão dos animais; g) recursos escassos de água e terra têm impacto até mesmo na produção agrícola; h) impacto nas mudanças climáticas; i) há a questão dos solos, entre outras coisas. A partir dessas considerações foram cunhadas expressões tais como agropecuária sustentável, agropecuária responsável, etc.

Acreditamos que devemos “ouvir” nesses debates um público interessado em receber elementos, fatos e números acerca do impacto do Código, sem o texto de revisão, na produção de alimentos básicos. Seria conveniente indicar aos consumidores quais são os produtores que já praticam toda sorte de medidas para mitigar os efeitos da atividade agropecuária no meio ambiente – esses os grandes aliados das discussões. Na mídia só aparecem os desmatadores, os predadores das matas e florestas, os produtores que usam os agrotóxicos, etc. Mas não são

ouvidos os produtores conservacionistas e que usam medidas mitigadoras dos riscos de danos ambientais. Essa é uma discussão totalmente enviesada. Tanto mais porque faltam opinar os consumidores que não sabem o quanto é feito na agropecuária para reduzir os riscos de problemas ambientais

A importância da pecuária na alimentação do brasileiro – um exemplo de um público consumidor esquecido no debate

Vamos nos concentrar nos consumidores. Propomo-nos a fazer um exercício “representando” os consumidores, diretamente afetados por quaisquer medidas que esse debate possa sugerir ou colocar em prática. Nesse debate todo há algumas perguntas que merecem respostas, como, por exemplo:

- a) Qual a importância dos alimentos (carne) para um país que está experimentando um rápido crescimento econômico como o Brasil?
- b) Qual a importância dos alimentos (carne) para as classes sociais emergentes, depois que o Brasil assistiu ao notável crescimento da Classe C e uma redução significativa da pobreza e da miséria absoluta?
- c) Qual o papel reservado para os alimentos e para a carne bovina como um dos alimentos importantes no contexto dos programas sociais do governo, notadamente no caso do Bolsa Família?

A pergunta que julgamos mais importante, no contexto das classes emergentes, é: se houver quaisquer medidas que comprometam os atuais padrões de alimentação no Brasil, os brasileiros que hoje comem bem e em conta aceitariam regredir nos seus padrões de consumo de carne e alimentos, se algo ameaçar a produção nacional de carne bovina? Diga-se de passagem que esse é um problema não só da carne bovina,

mas de todos os alimentos em geral, que seriam afetados pela legislação que se está discutindo.

Esse é o contexto em que o Brasil se encontra nessa fase de ascensão das classes sociais de renda mais baixa. A criação de emprego, a elevação dos níveis de renda e os programas sociais exercem forte pressão sobre a demanda de alimentos e proteínas (carne bovina). Temos que refletir sobre questões como preferências dos consumidores pela carne bovina, peso dessa carne nos orçamentos das famílias e peso da carne no item alimentação nos índices de inflação. Alguns indicadores serão analisados a seguir.

Os indicadores de desempenho da carne bovina no Brasil, a partir das necessidades da demanda, indicam a competência do setor – como de resto de todo o setor que produz comida nesse país – que é imbatível, no contexto mundial. O setor respondeu e provou ainda, como tem sido documentado, que se os produtores são eficientes em produzir são também eficientes em conservar o meio ambiente. Da pecuária há pouco que se pode reclamar.

Não se pode negar que há complicações – externalidades negativas na atividade – para o meio ambiente. Contudo, mostramos que elas poderão ser equacionadas com uma proposta de solução melhor do que conhecemos hoje. A solução proposta neste ensaio versa sobre preservar a oferta para os consumidores, em particular os mais pobres, mitigando os impactos da atividade no meio ambiente. As soluções podem partir de uma constatação de que os pecuaristas estão comprometidos com uma agenda de mitigação de efeitos desfavoráveis da pecuária no meio ambiente.

A importância da agropecuária na geração de volumes de produção e receitas de vendas de produtos importantes

Um dispositivo do código florestal proposto é o de que quando o “produtor cumprir todas

as exigências do Programa de Regularização Ambiental (PRA) suas multas serão convertidas em preservação e suas atividades rurais serão legitimadas” (REBELO, 2010, p. 258). Mas uma posição contrária entende que não é possível recuperar áreas desmatadas para atividade agropecuária e ao mesmo tempo mantê-las. Bem, os dados indicam que as lavouras podem até crescer em áreas e, ao mesmo tempo, áreas desmatadas pela pecuária podem ficar em pousio, deixando a Natureza fazer seu papel de recuperar uma vegetação possível. Essa é uma questão completamente diferente e o aumento das áreas de lavoura não tem nada a ver com desmatamento.

O texto do deputado Aldo Rebelo permitirá a manutenção de culturas já consolidadas de ciclo longo, tais como a cana-de-açúcar, o café, a pecuária bovina e a uva, entre outras, em topo de morros, bordas de tabuleiros, chapadas, e suas áreas com mais de 1.800 m de altitude, locais classificados como Área de Preservação Permanente (APP). De novo, fez-se a Lei 4.771/1965 (BRASIL, 1965) sem medir as consequências. Esse código está legislando sobre uma parcela desconhecida de 2,4 milhões de toneladas de café, 828,9 mil toneladas de uva, 384,2 milhões de toneladas de cana, R\$ 2,4 bilhões de receitas de venda de bovinos de corte, e assim por diante. Nesses montantes de produção não se sabe que parcelas estariam sendo afetadas pelo Código Florestal e como essas atividades agropecuárias seriam suprimidas e erradicadas. Entretanto, esses montantes não são reduzidos e não se poderia legislar e regulamentar a matéria do uso do solo sem se conhecer exatamente o que está em jogo em expressivas quantidades de produtos e de vendas.

A pecuária bovina passou por alguns anos de preços baixos na última década. Os maiores estímulos para a atividade pecuária são preços e rentabilidade estáveis por anos sucessivos. Como houve essa sucessão de preços baixos, ocorreu um abate significativo de matrizes. Nos últimos dez anos, o valor bruto da produção de bovinos de corte caiu 35,9% no Brasil (total),

42,7% no Sudeste, 18,1% no Norte e 70,2% no Centro-Oeste – essas duas últimas regiões são justamente aquelas em que se concentram as preocupações dos ambientalistas em relação ao avanço da pecuária com os desmatamentos. A pecuária está sofrendo retração – exceto no Nordeste –, e está liberando grandes áreas de pastagens para sua utilização nas lavouras.

Separação de questões críticas

Há duas questões que precisam ser separadas. Uma questão é a relacionada ao desmatamento como forma de crescimento da produção. De acordo com essa hipótese, o crescimento das áreas de cultivos tem sido à custa de desmatamentos. Os dados indicam que a expansão da área ocorre de forma localizada. Em geral, o crescimento das áreas de cultivo tem ocorrido em áreas de pastagens abandonadas. Ou pelo menos a redução das áreas de pastagens tem ocorrido em um ritmo maior do que o crescimento das áreas de culturas. Vamos ver que o caso de São Paulo se enquadra dentro desse contexto. Essa questão é a de sustar o crescimento dos desmatamentos (uma medida conhecida em inglês como *stand still*).

Outra questão é a recuperação das áreas já ocupadas que não estariam conforme os melhores padrões de ocupação dos solos e conservação do meio ambiente, da biodiversidade, dos corredores da biodiversidade, da proteção das matas, nascentes e cursos d'água, etc. Esse é outro problema. Essa questão diz respeito a voltar a padrões antigos de alto desempenho do meio ambiente, retornar ao passado (uma medida conhecida em inglês como *roll back*).

As designações de *stand still* e *roll back* foram criadas justamente para definir condições inteiramente diferentes em dois casos que se apartam em diagnóstico e nas prescrições. Não há que confundir ou fundir as mesmas coisas, sob pena de a terapêutica não confirmar o diagnóstico.

Vale a pena considerar o exemplo de São Paulo. Há um caso importante de redução das áreas de pastagens e disponibilização de áreas para lavouras. Em São Paulo – estado com maior valor bruto da produção (VBP) do Brasil –, em 2008 a pecuária ocupava 8 milhões de hectares. Em 2030, de acordo com Olivetti et al. (2011), ocupará 5,3 milhões de hectares; ou seja, em 2030 serão liberados 2,7 milhões de hectares (10% da área). A disputa por terra em São Paulo e no Brasil será resolvida e ganha a partir da tecnologia e eficiência. Se a demanda e a produtividade aumentarem, a redução da área de pastagens será maior ainda. Tudo passa a depender da lotação de animais por hectare. São Paulo, um dos estados com melhor desempenho na pecuária, já está na fronteira de eficiência.

No Brasil há 70,4 milhões de hectares de pastagens degradadas – passíveis de recuperação para lavoura, em especial para a Integração Lavoura-Pecuária, que é um grande ativo ambiental. Em São Paulo há 11 milhões de cabeças de gado em 8 milhões de hectares, ou seja, uma lotação de 1,4 cabeça por hectare. Se a lotação atingir um pouco mais e com o auxílio da produtividade e genética, a produção pode quase dobrar. Já se sabe que toda a área liberada pela pecuária será ocupada por lavouras, tais como cultivos da bioenergia, eucalipto e a seringueira (OLIVETTI et al., 2011).

A questão do crédito rural

Essa é uma questão crítica no processo de discussão do tema. Quanto ao Crédito Rural, o substitutivo do deputado Aldo Rebelo propõe suprimir o Artigo 58 do Código Florestal (BRASIL, 1965). Esse artigo prevê punição para quem desmatou ilegalmente, retirando a concessão de crédito rural ao produtor nessa condição. O descumprimento dos dispositivos de preservação e conservação ambiental da Reserva Legal (RL) – falta de averbação desta última, por exemplo – pode ser considerado fator que justifica o diagnóstico de “desmatamento ilegal” e, portanto, passível de supressão do crédito rural. Vale

lembrar que sempre a latitude de quem aplica sanções é muito ampla. Pergunta-se: quantos estabelecimentos rurais estão 100% legalizados com relação à regularização ambiental? Muito poucos, certamente.

Mas a próxima pergunta é: o quanto a agricultura depende do crédito rural? Na safra 2009/2010 foram aplicados no crédito rural, sob todas as formas de linhas de crédito em espécie, cerca de R\$ 81,3 bilhões. Esse montante de financiamento gerou um Produto Interno Bruto (PIB) Agrícola da ordem de R\$ 124 bilhões. Ou seja, o crédito rural responde por 65% do PIB Agrícola.

A última pesquisa feita sobre a demanda de crédito por parte dos produtores, no Projeto Conhecer, da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), em 2003, indicou que 62% dos produtores dependem diretamente do crédito rural para prosseguir produzindo e 87% dos produtores teriam interesse em aumentar a utilização de recursos de crédito.

Toda essa eventual contingência seria agravada pela dívida agrícola que, com a supressão do crédito, não teria a menor condição de ser servida. Nessas condições, a aplicação do Artigo 58, caso ele não seja revogado, trará consequências totalmente imprevisíveis. Esse dispositivo do código caracteriza uma legislação cuja aplicação é impossível. É um risco que não foi analisado.

E, pior, os bancos, em particular os bancos oficiais, já mencionaram que vão aplicar a legislação. E, em algumas localidades, as agências dos bancos já estão exigindo – como forma de o banco acautelar-se contra problemas futuros – a averbação da RL como condição para conceder empréstimos para o plantio da safra 2011/2012.

Os efeitos finais do constrangimento do crédito poderá ser aumento de preços dos alimentos; inflação; queda na produção decorrente da elevação dos custos financeiros, pois os produtores terão que “captar” recursos no segmento competitivo de juros no mercado; e queda de liquidez no ciclo completo de produção e consumo, entre outros.

As tecnologias que “pouparam” terra

A competência dos produtores, a pesquisa e a ciência têm muito a contribuir na discussão das questões das áreas que podem ser “economizadas” em decorrência da tecnologia. Nossa hipótese é de que o avanço da tecnologia dos cultivos esteja atuando como freio, tornando desnecessária a abertura de novas áreas para as lavouras. Na redução do ritmo de avanço sobre nossas áreas cobertas de vegetação original, a genética e as práticas de manejo na pecuária bovina estão exercendo papel destacado. O progresso generalizado da tecnologia em todas as atividades agropecuárias tem reduzido a ocupação dos solos com essas atividades, resultando, em consequência, no abandono de muitas áreas outrora ocupadas com pastagens, permanecendo essas áreas no estágio de recuperação da vegetação, um crescimento secundário, onde a Natureza faz o seu papel de recuperar alguma forma de vegetação. Vale, contudo, mencionar que dado o baixo grau de resiliência das matas brasileiras, não é possível recuperar a cobertura vegetal original.

A produção agropecuária brasileira tem vencido o desafio do abastecimento do mercado interno, e tem aceito e vencido os desafios de aproveitar as oportunidades nos mercados externos. Graças às exportações, criamos capacidade produtiva e abastecemos os mercados internos e externos. O maior valor da produção agropecuária brasileira foi provar que era mais fácil abastecer o mercado interno exportando do que importando. O que implica que qualquer constrangimento ao crescimento da produção agropecuária poderá romper esse valor, esse princípio, fazendo o Brasil voltar aos tempos das intervenções dos governos nos mercados agrícolas, sob pretexto de controlar a inflação e garantir a comida dos brasileiros, anos esses de triste memória. O Brasil fez tudo isso poupando terra, à mercê da competência dos produtores, da pesquisa e da ciência.

A produtividade teve papel destacado no desempenho da agricultura na conservação do meio ambiente. O componente produtividade

tem sido ignorado nessa discussão toda. Um dos aspectos mais importantes do avanço tecnológico na agricultura foi a conservação do meio ambiente. A competência dos produtores em decodificar as tecnologias disponíveis elevou as produtividades dos cultivos a tais níveis que cada vez se produzia mais alimentos para abastecer o mercado interno e para exportar cada vez mais com menos abertura de áreas para as atividades da agropecuária. Um exercício simples revela quantos hectares foram economizados com o desempenho dos produtores.

Tomando-se a produção brasileira de grãos – critérios da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que inclui caroço de algodão, amendoim, arroz, aveia, centeio, cevada, feijão, girassol, mamona, milho, soja, sorgo, trigo e triticale –, apenas no período 2007/2010, e estimando-se o número de hectares necessários para produzir todo esse volume com os rendimentos médios dessas mesmas culturas no período 1970/1973, chegamos à conclusão de que poupamos mais de 78 milhões de hectares. Essa área corresponde ao dobro da área total desmatada da Floresta Amazônica entre 1988 e 2010, segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE, 2011). Não fosse a competência dos produtores modernos, novas áreas teriam sido abertas para alcançar as safras colhidas nos últimos anos, e as safras recordes, por exemplo, em 2010 e 2011. Essa economia de áreas foi propiciada principalmente pela soja (32% da área total poupada), milho (31,5%), algodão (8,2%) e arroz (6,6%), para citar os mais importantes.

Isso sem falar dos avanços do manejo dos produtores dos rebanhos bovinos de alta linhagem (raças como o Nelore e o Guzerá). Com a melhoria da genética dos animais e, sobretudo, com o aprimoramento das técnicas de manejo dos animais, construímos o maior rebanho comercial do mundo, abastecendo o mercado interno e atingindo a posição de maior exportador mundial de carne bovina. Além desses recordes expressivos, economizamos em áreas de pastagens. Hoje produzimos mais carne em

menores áreas de pastagens (inclusive com o avanço de técnicas de pastagens cultivadas, que economizam áreas). Sem as técnicas da bovinocultura teríamos que seguir abrindo pastagens – principalmente na Amazônia. O Brasil liberou cerca de 20 milhões de hectares de pastagens para produção de lavouras, alimentos, biocombustíveis, produtos florestais e produtos que podem substituir importações (como a borracha).

A competição por áreas de pastagens e lavouras

Nos últimos 10 anos, usando-se os dados dos Censos Agropecuários de 1995/1996 e 2006/2007 (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2005, 2010), as áreas das lavouras cresceram 33,1% no Brasil, sendo 19,1% na Região Sul, 14,2% na Região Sudeste, 94,6% na Região Norte, 31,3% na Região Nordeste e 74,1% na Região Centro-Oeste.

Nesses mesmos 10 anos, as áreas de pastagens naturais foram reduzidas em 26,6% em todo o Brasil, sendo a maior redução no Norte (38,6%), seguindo-se o Sudeste (37,1%), o Centro-Oeste (21,3%), o Sul (20,9%) e o Nordeste (19,9%). As áreas de pastagens plantadas caíram 38,1% no Sul e 26,4% no Sudeste – até as pastagens plantadas foram reduzidas. O Norte, onde se concentram as preocupações quanto aos desmatamentos, apresentou um crescimento de áreas com pastagens plantadas da ordem de 25,1% – o avanço das áreas com pastagens cultivadas reduz significativamente a pressão sobre o desmatamento.

Na Região Norte a área de pastagens plantadas aumentou 3,3 milhões de hectares, a área de pastagens naturais caiu 4,1 milhões de hectares e a área de lavouras cresceu apenas 1,83 milhões de hectares. Em suma, as áreas que foram liberadas pelos pecuaristas são muito maiores do que as áreas que foram ocupadas pelos cultivos.

Externalidades negativas na questão da ocupação das terras pelas atividades agropecuárias

Há que se considerar:

- 1) As externalidades negativas a que nos referimos são de fato consideráveis, mas todas elas dos tipos descritos, com algumas exceções, podem ser neutralizadas com estímulos econômicos muito mais do que por meio de comandos e controle e muito menos por meio de aplicação de penalidades.
- 2) Os mecanismos de mercado podem ser acionados no sentido de se criar um certificado de recuperação de áreas prejudicadas, certificados transacionáveis de crédito de recuperação de matas e florestas.
- 3) Nos certificados acima, e mesmo na recuperação das áreas desmatadas, independentemente dos certificados mencionados, o crédito para a negociação dos passivos ambientais desempenha um papel muito importante, porquanto a relação custo/benefício é pesada demais para o produtor arcar sozinho.
- 4) Finalmente, há no texto do deputado Aldo Rebelo a possibilidade de compensação de RL em outras áreas, com um único problema: a compensação na mesma microrregião tem restrições porquanto pode não haver nessas áreas terras com matas disponíveis para a compensação na escala necessária; nessas áreas, essa não é uma solução muito boa.

Considerações finais

Há que considerar ainda que o Código Florestal em vigor (BRASIL, 1965) atinge uma maioria de produtores rurais que não são diretamente responsáveis por desmatamento recente:

- Ocupam áreas que foram desmatadas por várias gerações atrás e que estão sendo cultivadas há décadas na região tradicional da agricultura que abrange as regiões do Sul e do Sudeste.
- Já ocupam há décadas encostas de morros com cultura permanentes (café, maçã, etc.) que, antes do código, eram permitidas e que foram tornadas ilegais em razão da redefinição de APPs.

Uma grande contradição da Lei 4.771, de 1965, foi a falta de tratamento diferenciado para a aplicação de seus dispositivos a dois grupos distintos de áreas: aquelas já convertidas à produção e as áreas ainda não convertidas. Enquanto nas últimas a aplicação do Código tem custo relativamente baixo e envolve deixar de ocupar uma parte do estabelecimento rural (RL e APP), nas primeiras a aplicação implica um custo elevadíssimo e na prática proibitivo para quase todos os produtores.

De fato, implica:

- Abandono de áreas produtivas de lavou-
ras anuais.
- Erradicação de lavouras permanentes (pés de café, macieiras, etc.) que são ativos valiosos do estabelecimento rural, correspondentes a investimentos com longo período de maturação (número de anos que cada planta leva desde o plantio até a produção plena).
- O reflorestamento para reconstituição da área de reserva e de APP tem um custo elevadíssimo, proibitivo para a maioria dos produtores.

Esse custo elevado é um dos fatores mais importantes para explicar o impasse atual que tornou indispensável a revisão do Código para torná-lo mais conectado com a realidade.

A Secretaria de Meio Ambiente de São Paulo veiculou informação segundo a qual “das 230 mil propriedades rurais do Estado, 200 mil possuem reserva florestal em percentual abaixo dos 20% exigidos pelo Código Florestal”

(OLIVETTI et al., 2011, p. 43). A RL é apenas um dos critérios previstos no código. De acordo com essa informação, 8 em cada 10 propriedades do Estado de São Paulo estariam na ilegalidade caso o Código não fosse revisto.

O caso de São Paulo é relevante porque deixa claro que a situação de ilegalidade da maioria das propriedades não está relacionada com o desmatamento da Amazônia, e sim com o padrão de ocupação histórica de nossas áreas agrícolas das regiões Sul e Sudeste, herdado do padrão europeu.

A realidade de São Paulo não é diferente da dos demais estados e fornece uma ideia do custo elevado requerido para recompor a RL, que é apenas uma das muitas exigências de recomposição previstas no Código, portanto sem levar em conta a recomposição das APPs.

Algumas estimativas do custo de se cumprir apenas a recomposição da RL ultrapassam o valor do PIB anual de todo o setor agropecuário.

Essas e muitas outras implicações indicam que o Código não deu a devida importância à viabilidade econômica decorrente de seus dispositivos.

A revisão do Código aprovada na Câmara dos Deputados contém mudanças que contemplam principalmente as áreas já convertidas e já ocupadas com atividades produtivas, dando a elas tratamento diferenciado.

Ao longo do texto, procuramos demonstrar que a revisão do Código não se destina a “anistiá desmatadores”, mas a dar tratamento diferenciado aos diversos casos que assim o exigem, sendo os mais importantes:

- Propriedades onde o desmatamento ocorreu ao longo de diversas gerações e que dependeriam de recomposição florestal (total ou parcial) quando a Lei do Código Florestal foi editada.

- Propriedades desmatadas quando a RL era de 50% na Amazônia e que hoje estão na ilegalidade, quando essa reserva foi elevada para 80% da área dos estabelecimentos, necessitando fazer a recomposição de 30% de sua área.
- Propriedades que exploram culturas permanentes (café, uva, maçã, etc.) em encostas de morros quando a declividade aceitável foi alterada pela legislação, jogando essas propriedades na ilegalidade.

Referências

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de Setembro de 1965.** Institui o novo Código Florestal. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 13 mar. 2011.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. **Quem produz o que no campo:** quanto e onde: I. Censo Agropecuário 1995/1996. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Agrícolas, 2005.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. **Quem produz o que no campo:** quanto e onde: II. Censo Agropecuário 2006/2007. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Agrícolas, 2010.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Projeto Prodes:** monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>>. Acesso em: 13 mar. 2011.

OLIVETTI, M. P. A.; CASTANHO FILHO, E. P.; SACHS, R. C. C.; NACHILUK, K.; MARTINS, R.; CAMARGO, F. P.; ANGELO, J. A.; OLIVEIRA, L. H. D. C. L. **Evolução e prospecção da agricultura paulista:** liberação da área de pastagem para o cultivo da cana-de-açúcar, eucalipto, seringueira e reflexos na pecuária, 1996-2030. São Paulo: Instituto de Economia Agrícola, 2011. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=12094>>. Acesso em: 27 maio 2011.

REBELO, A. **Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao projeto de lei nº 1.876/99 e apensados.** Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.aldorebelo.com.br/admin/titulo_tema/uploads/relatório_código.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2010.