Relatório apresentado ao CONAMA em 27/11/2013:

Desafios para a efetividade da Lei Federal nº 12.651/12 (Código Florestal) e recomendações ao Governo Federal¹

Seis meses após o lançamento do Observatório do Código Florestal ocorrido em maio, quando a nova lei florestal completou seu 1º ano de vigência², realizamos no dia 11 de outubro o 1º Seminário do Observatório em Salvador – BA³. Nesta oportunidade nos reunimos para conhecer mais de perto o sistema de Cadastro Ambiental Rural (CAR) que está sendo desenvolvido pelo governo estadual da Bahia e para debater indicadores e critérios de avaliação do desenvolvimento do CAR, importante instrumento da nova lei para a gestão do uso do solo rural e da proteção de ecossistemas e processos ecológicos essenciais para a segurança ambiental rural. O seminário também serviu para apresentarmos o Observatório para outros potenciais parceiros. No seminário aderiram ao Observatório outras organizações dentre elas a Rede Mata Atlântica, o Grupo Ambientalista da Bahia, a Iniciativa Verde, Amigos da Terra - Amazônia Brasileira, Bolsa Verde do RJ, e Apremavi de Santa Catarina.

Durante esse período de mais de seis meses acompanhamos todas as reuniões do Grupo de Trabalho criado pelo Ministério de Meio Ambiente, por solicitação das organizações do Observatório, do IPAM e IDPV no âmbito do CONAMA⁴, para acompanhamento da implementação da nova lei em todo País e nivelamento de informações a respeito dos principais desafios e ações em curso.

Este documento reflete e apresenta ao debate algumas constatações havidas ao longo das seis reuniões do GT ocorridas nesse período de junho a outubro deste ano e sugere recomendações.

¹ André Lima, advogado, mestre em Política e Gestão Ambiental pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Assessor Especial de Políticas Públicas do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia e representante no CONAMA pelo Instituto O Direito por um Planeta Verde (IDPV), em 27 de novembro de 2013.

² <http://www.observatorioflorestal.org.br/?p=648>

³ Para mais informações a respeito do Observatório ver:

www.observatorioflorestal.org.br

⁴ <http://www.ipam.org.br/noticias/Conselho-Nacional-do-Meio-Ambiente-deve-monitorar-implementacao-do-Codigo-Florestal/2604/destaque>

I - Análises sobre o escopo e efetividade do GT do Código Florestal do MMA

As reuniões contaram com a presença de representantes de diferentes estados (SP, AC, PA, AM, RO, AP, DF, MT, MS, BA, MA, TO, MG, ES), representantes de trabalhadores rurais (CONTAG e MST), de proprietários de terras (CNA e OCB), de organizações não governamentais (ISA, TNC, IPAM, IDPV, WWF, Amigos da Terra), de universidades (Lavras e UNB) de ministérios (MMA, MAPA, MDA, Fazenda), dentre outros vários convidados e ouvintes.

O fato de existir um grupo formal e oficial, ainda que criado por Portaria do MMA (instrumento jurídico precário), que reúne todos esses atores sociais interessados ou responsáveis pelo desenvolvimento dos instrumentos previstos na Lei para trocar e nivelar informações, esclarecer dúvidas e encaminhar recomendações de toda ordem (ainda que não vinculantes) a respeito da regulamentação da nova lei é uma atitude louvável e merece nosso reconhecimento.

Entretanto, um aspecto que precisa ser esclarecido no GT diz respeito ao seu alcance e finalidade. Esse importante espaço de busca de convergências em torno da lei precisa ter objetivos bem claros e efetivos. Ainda há ambiguidade na compreensão de seus membros sobre a possibilidade, a pertinência e a abrangência de suas análises, constatações e recomendações, e qual o caráter dessas recomendações. É fundamental que o grupo possa ir além de conhecer e debater o que está sendo (ou não) realizado pelo governo federal e os estados e simplesmente nivelar informações. O grupo pode e deve encaminhar recomendações, ainda que não consensuais, registrando os pontos de convergência e de divergência e revelando os fundamentos e as motivações das recomendações. Sem isso o GT terá mera função de debate e caráter informativo, contribuirá pouco e logo perderá sua força e propósito.

Os membros do GT, no nosso entendimento, devem ter acesso prévio aos instrumentos normativos em concepção pelo Governo federal e se possível pelos governos estaduais. A dinâmica das reuniões (reuniões de um único dia, com várias apresentações e debates, com dezenas de pessoas debatendo sobre vários aspectos da lei) não permite que os membros do GT possam aprofundar e compreender com clareza toda dimensão dos impactos possíveis da norma e das medidas que vem sendo desenvolvidas nas diferentes instâncias e esferas. Principalmente porque não são discutidos abertamente os dispositivos da norma em construção no âmbito do governo federal. O GT tem uma noção ainda superficial do que está em construção e isso impede uma participação esclarecida e efetiva na medida em que os debates acontecem de forma genérica e abstrata sobre ideias, diretrizes gerais e conceitos que nem sempre são compreendidos ou informados em sua plenitude (em função do escasso tempo).

Recomenda-se que as normas federais ainda não editadas possam ser objeto de uma consulta aos membros do GT, e à sociedade em geral ainda que seus membros se pronunciem consultivamente, cabendo ao governo, obviamente, a decisão final pela redação da norma.

Recomenda-se mais transparência na edição de normas regulamentadoras do código florestal, um tema cujo debate nacional alcançou audiência inédita nos últimos 10 anos. Se o poder é público e

não há justificativa aceitável para sigilo-normativo, não há porque privar a sociedade de mais transparência e democracia nas discussões sobre o tema. Sabe-se que é na redação (e nos detalhes) das normas que se encontram as importantes oportunidades de convergências ou enfrentam-se as inevitáveis divergências. Democracia pode ser realizada através dos espaços públicos em que se discutem políticas públicas de forma aberta e transparente diretamente com o executivo. Ao executivo cabe normatizar e assumir a responsabilidade pela consequência da norma, mas isso não dispensa a possibilidade/necessidade de um debate mais democrático e, portanto, transparente.

A pouca transparência no processo de regulamentação do código florestal é ainda mais grave no caso de alguns Estados que pouco ou nada debatem com a sociedade. Talvez o caso mais grave e eloquente da total ausência de transparência no debate desse tema seja o estado de Mato Grosso, que apesar de ter criado uma Câmara Técnica no âmbito do Conselho Estadual de Meio Ambiente especialmente para fazer esse debate publicamente até agora não fez o debate⁵. O Governo estadual se recusou por inúmeras vezes apresentar a proposta para debate junto ao grupo, apesar de ser instado inclusive no Plenário do referido Conselho. A Câmara Técnica do Código Florestal venceu no mês de outubro (pela 2ª vez) o seu prazo e o governo estadual ignorou solenemente este espaço oficial criado legalmente para tanto. Vale dizer que fomos informados que o Ministério de Meio Ambiente já recebeu minuta da norma do Governo de MT para parecer embora a Câmara Técnica criada para tanto no CONSEMA-MT ainda não a tenha recebido. Tudo leva a crer que somente o será depois de formalmente pautada para votação na Assembleia Legislativa do estado quando não haverá espaço para contribuição mais efetiva. A transparência é “zero” no caso específico do Estado de Mato Grosso.

Recomendamos aos estados que ainda não editaram suas normas regulamentadoras do Código Florestal que façam consultas formais aos respectivos conselhos estaduais de meio ambiente ou órgãos participativos similares e ao GT do MMA.

Não há uma memória oficial das reuniões do GT no MMA, de sorte que boa parte das questões, críticas, comentários e recomendações não são registrados e se diluem no tempo. As propostas e encaminhamentos podem (ou não) ter algum efeito concreto, assim como podem, não raramente, ter efeito algum, nem mesmo de registro formal para consultas posteriores pelo próprio poder público ou sociedade interessada. O GT, por sua importância e pela complexidade e diversidade dos temas, merece um tratamento mais cuidadoso no que se refere a sua memória. São investidos centenas de horas e dias de dedicação de dezenas de pessoas, a maioria delas funcionários públicos, portanto, são recursos públicos dedicados ao aperfeiçoamento na gestão e nas normas, e não nos parece razoável que todas as contribuições apresentadas deixem de ser, ao menos, registradas para que possam ser conhecidas pela sociedade.

⁵ Nesse sentido veja nota técnica do Instituto Centro de Vida de Mato grosso em <http://www.observatorioflorestal.org.br/?p=514>.

Recomenda-se:

- a) A designação de uma relatoria oficial do GT que possa retratar com a fidelidade possível, as principais recomendações, debates, argumentos e apontamentos apresentados ao longo das reuniões pelos membros do GT;
- b) o desenvolvimento de um relatório periódico de avanço dos trabalhos contendo os principais temas debatidos, os principais gargalos, críticas ou desafios apresentados pelos membros ao longo de cada reunião, as principais soluções, recomendações ou iniciativas em desenvolvimento que possam agregar efetividade à finalidade do GT;
- c) que seja feito um relato periódico dos avanços e recomendações do GT ao CONAMA (nas reuniões ordinárias) dada a atribuição deste colegiado no que se refere ao desenvolvimento das políticas ambientais nacionais;
- d) que a existência deste GT conste da edição do novo decreto que vai abordar o Programa de Regularização Ambiental e o SICAR para que ganhe um caráter permanente com o objetivo de:
 - i) monitoramento e avaliação da implementação da nova norma,
 - ii) discussão da estratégia nacional para implementação da Lei, e
 - iii) debater e recomendar sobre a regulamentação da Lei; e
- e) que o MMA recomende aos estados que criem espaços participativos também em suas esferas de atuação (preferencialmente no âmbito dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente), com a participação de representantes de organizações da sociedade, da academia, do setor rural privado e dos trabalhadores rurais.

II - Análise sobre os alguns desafios e obstáculos para a efetiva implementação da Lei

A estrutura (recursos humanos e orçamento) da maioria dos órgãos estaduais de meio ambiente é ainda incompatível com a escala para a implementação do CAR considerando as centenas de milhares de imóveis que devem ser cadastrados por estado. Haverá carência sistêmica de pessoas qualificadas para validar os cadastros feitos virtualmente em prazos razoáveis. Ainda que sejam oferecidos serviços de outros órgãos estaduais como as Emater, ou órgãos municipais, estes também não possuem técnicos, veículos, recursos para desenvolver mais uma atribuição para além das que já possuem. Não obstante estejam sendo disponibilizados os meios (off line) para

cadastro⁶ virtual o fato é que tais cadastros, depois de serem baixados no sistema *on line* - que ainda não tem prazo para começar a funcionar, terão que em algum momento (o mais curto possível) passar por um processo de validação uma vez que as informações apresentadas pelos produtores rurais são declaratórias e precisam ser checadas. Qual o tempo que vai levar até que um número mínimo (aceitável), ainda que por amostragem, de cadastros efetivados seja validado?

Nesse sentido é necessário um diagnóstico da capacidade de gestão dos sistemas pelos órgãos estaduais, com base em indicadores objetivos de desempenho e eficácia e a partir da capacidade instalada atual de atender à demanda. Com quantos técnicos, com que habilitação é possível atender à validação de que quantidade de imóveis rurais num dado período de tempo? Quando deve custar isso aos cofres públicos? Quais as parcerias possíveis e necessárias, com que órgãos devem ser desenvolvidas para que o CAR aconteça com êxito?

Faz-se absolutamente necessário que cada estado produza um estudo de viabilidade gerencial para por em prática o CAR no tempo e na escala prevista em lei. Isso implica em dimensionar os custos administrativos não somente do processo de validação dos dados inseridos no CAR, mas no caso de regularização efetiva, ou seja, celebração dos termos de compromisso de regularidade de APPs e RL, do custo de monitoramento dos compromissos.

Recomenda-se:

- A contratação pelo MMA, em parceria com os estados, de avaliação da capacidade instalada das OEMAs para gerenciar, operar e validar o CAR na escala necessária dentro do prazo definido pela Lei; e
- que o MMA que estude a viabilidade jurídica e a oportunidade de estabelecer auditorias independentes (credenciadas pelo MMA) com o propósito de apoiar os processos de validação dos CAR pelos estados. As auditorias assumiriam a responsabilidade solidária pela confiabilidade dos dados inseridos no CAR e operariam custeadas pelos interessados.

Alguns gargalos técnicos e de gestão foram apontados e debatidos pelos diferentes membros do GT do Código florestal ainda de forma superficial. Dentre esses aspectos que ainda merecem aprofundamento destacamos:

- a) Ausência de critérios claros e interpretação precisa em relação ao Cadastro Ambiental Rural em assentamentos de reforma agrária, terras de povos indígenas e populações tradicionais;

⁶ Já foi lançado o sistema em alguns estados e há um calendário para lançamento em todos os demais estados até o final de 2013.

- b) Início do cadastramento de imóveis rurais no SICAR será feito em sistema off line tendo como base imagens de 2011, o que impede a aferição precisa das hipóteses de consolidação de uso de áreas desmatadas ilegalmente em APP cuja data limite é julho de 2008. Somente entre julho de 2008 e julho de 2013 foram desmatados ilegalmente na Amazônia mais de três milhões de hectares (entre florestas e cerrados) que não podem ser consolidados.
- c) Aferição de desmatamentos posterior ao ingresso dos imóveis no CAR não é automática, depende de verificação e da validação das informações sem que haja prazo limite ou meta explícita para essa validação ocorrer seja pelo governo federal seja pelos governos estaduais.
- d) Nascentes e rios com menos de 10 metros de largura (que corresponde a 55% da malha hídrica do país de acordo com estudo da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência⁷) não aparecem na base (imagens) disponíveis no sistema SICAR e serão desenhados à mão e com natureza declaratória pelos próprios produtores rurais no sistema. Inclusive sem a necessidade, mesmo nos casos de médias e grandes propriedades de ART.
- e) Não existe um módulo aberto (de acesso público) para visualização geoespacializada do SICAR, o que resulta em transparência e controle social de baixa intensidade.
- f) Praticamente impossível fazer migração e integração dos sistemas atuais já em desenvolvimento nos estados inclusive há alguns anos (por exemplo, Pará e MT) ao SICAR nacional sem grande prejuízo às informações já constantes nos sistemas em operação (centenas de milhares de imóveis já cadastrados). Problemas entre sistemas que usam software proprietário com software livre/aberto. Estados terão que refazer todo cadastramento rural ou manterão sistemas paralelos?
- g) Lacunas, contradições e ambiguidades no que se refere ao papel (responsabilidade) do e no governo federal (não há PRA e CAR Federal? Por quê?) e falta de clareza para a sociedade sobre as responsabilidades do governo federal.

Recomenda-se:

- A elaboração de um relatório por escrito pelo MMA respondendo aos questionamentos acima apontados com as devidas justificativas técnicas, dados, informações e fundamentações necessárias ao bom esclarecimento.

Verifica-se a necessidade de concepção e (em caso de já haver) apresentação e discussão públicas de uma estratégia nacional clara do governo federal para implementação efetiva da Lei.

A disponibilização de imagens de satélite, a elaboração de acordos bilaterais com alguns estados e setores diretamente interessados da sociedade e o oferecimento de um sistema *off line* de cadastramento virtual são medidas necessárias, mas fragmentadas e isoladas não constituem uma

⁷ Os rios de primeira ordem, que chegam até a 5 m de largura, compõem mais de 50% em extensão da rede de drenagem. Veja em: <http://www.observatorioflorestal.org.br/?p=659> na página 79.

política estratégica apta a garantir o sucesso da política de regularização ambiental da produção agropecuária brasileira nos termos previstos na Lei.

Outras medidas articuladas entre si são necessárias. A responsabilidade pelo sucesso (ou fracasso) do esforço de implementação da Lei florestal aprovada no Congresso Nacional e sancionada pela Presidente da República depende não somente dos Estados da federação, tampouco dos municípios, mas de um esforço nacional e multisetorial que precisa ser coordenado pelo governo federal. Trata-se de implementar um eixo estratégico da Política “Nacional” de Meio Ambiente com impactos relevantes no desempenho econômico do setor agropecuário (empresarial e familiar) um dos mais importantes para a economia do País.

Recomenda-se:

- A elaboração de um plano robusto e consistente com a relevância estratégica do tema para a economia e a sustentabilidade do País deve conter, em nossa opinião, os seguintes elementos, com os respectivos meios de verificação de desempenho:

- a) Metas nacionais para:
 - i) CAR (ex.: 2015, 2017 e 2020), ii) recomposição de APP e iii) proteção, compensação e recomposição de RL;
- b) Infraestrutura necessária com base nas metas:
 - i) humana, ii) física e material, e iii) tecnológica;
- c) Arranjo de Coordenação:
 - i) Interna MMA, ii) Interministerial, iii) com estados, iv) com sociedade civil e v) setor privado;
- d) Mecanismos oficiais de transparência:
 - i) relatórios periódicos (semestrais?), ii) seminários periódicos (anuais?), iii) auditorias independentes (por estado?), iv) módulo aberto com informações georeferenciadas no SICAR;
- e) Previsão de suporte financeiro necessário e disponível:
 - i) Orçamento da União, ii) dos estados, iii) parceiros, iv) Fundo Amazônia, v) Fundo Clima, vi) compensações de grandes obras de infraestrutura (Belo Monte, BR 163), vii) outros;
- f) Incentivos econômicos (art. 41):
 - i) crédito público e privado, ii) política de incentivos tributários, iii) mecanismos de incentivo à certificação, iv) compras públicas, v) PSA, vi) CRA, vii) Redd;
- g) Arranjo normativo: debate público e consulta sobre o Decreto Federal do PRA/CAR e IN's em concepção há mais de um ano e análise de (in)compatibilidades da legislação dos estados com a lei federal;
- h) Estratégia para PRA (e CAR) Federal em:
 - i) assentamentos, ii) quilombos, iii) áreas de influência de grandes obras federais de infraestrutura (UHE Belo Monte, BR 163), iv) áreas prioritárias para o governo federal

(biodiversidade, entorno de UC's, TI's, corredores, distritos florestais, terras públicas sob pressão de grilagem).

- i) Campanha nacional de educação e capacitação;
- j) Campanha nacional de comunicação e mobilização; e
- k) Monitoramento & Avaliação da estratégia:
 - i) indicadores de resultado e desempenho; ii) instância aberta de avaliação independente,
 - iii) parcerias para avaliação.

III - Recomendações adicionais

Diante dos pontos aqui levantados ao debate, alguns deles tangenciados no âmbito do GT do MMA, além das recomendações já feitas ao longo deste documento, recomendamos ao Ministério de Meio Ambiente, na condição de membro do CONAMA e do GT do MMA para o Código Florestal:

- a) Que consolide o GT do Código Florestal no âmbito da regulamentação que está sendo aprovada ainda este ano sobre o PRA e CAR e determine a retomada dos trabalhos do GT paralisados desde o início de outubro passado, com uma pauta e objetivos bem definidos, e com uma relatoria oficial;
- b) Que apresente em reunião extraordinária do CONAMA uma estratégia nacional completa (com os objetivos, metas e meios) que contemple os pontos levantados no item 3 acima antes da primeira plenária ordinária de 2014;
- c) Que apresente resposta formal e oficial do MMA aos gargalos, lacunas e ambiguidades apontados neste documento, preferencialmente antes da próxima reunião do GT; e
- d) Que promova a realização, no âmbito do CONAMA, ao longo do primeiro semestre de 2014, antes do aniversário de dois anos da Lei de:
 - i) audiências públicas regionais para verificação do avanço e dos gargalos encontrados nas ações de implementação da lei florestal; e
 - ii) um seminário nacional sobre a implementação da nova lei florestal na semana em que a Lei completar o segundo ano de vigência (última semana de maio).

Informamos por fim que foi criado em parceria com um conjunto de organizações da sociedade civil o Observatório do Código florestal com o propósito de garantir maior transparência e o acompanhamento pela sociedade sobre a implementação da nova lei, onde estes assuntos estão sendo tratados. O Observatório pode ser acompanhado:

- pelo site em: www.observatorioflorestal.org.br ;
- pelo facebook em: www.facebook.com/deolhonocodigo ; e
- pelo twitter em: twitter.com/deolhonocodigo .

Informações adicionais sobre o tema podem ser acessadas em:

- <http://www.ipam.org.br/noticias/Conselho-Nacional-do-Meio-Ambiente-deve-monitorar-implementacao-do-Codigo-Florestal/2604/destaque>
- <http://www.ipam.org.br/noticias/Conselho-Nacional-do-Meio-Ambiente-deve-monitorar-implementacao-do-Codigo-Florestal/2604/destaque>
- <http://www.ipam.org.br/noticias/1-Reuniao-do-GT-do-Codigo-Florestal-no-MMA-encaminha-discussoes-sobre-CAR-PRA-e-Instrumentos-Economicos/2793>
- <http://www.observatorioflorestal.org.br/?p=688>
- <http://www.observatorioflorestal.org.br/?p=651>
- <http://www.observatorioflorestal.org.br/?p=673>