

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



EFEITOS AMBIENTAIS DA MEDIDA PROVISÓRIA 1.956

MAURÍCIO MERCADANTE
Consultor Legislativo da Área XI
Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial,
Desenvolvimento Urbano e Regional

MARÇO/2000

NOTA TÉCNICA

© 2001 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

1. INTRODUÇÃO

A Medida Provisória 1.956 tem origem na Medida Provisória 1.511/96, adotada em 25 de julho de 1996. A MP 1.511 foi adotada no momento em que eram divulgados os mais recentes dados sobre o desmatamento na Amazônia. De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, a taxa média anual de desflorestamento, que havia sido de 11.130 km², em 1991, havia subido para 14.896 km² no biênio 1993-94. Havia fortes suspeitas de que o desmatamento em 1995, cujos dados em junho de 1996 não estavam ainda disponíveis, teria sido ainda maior, o que de fato se confirmou nos anos seguintes. A MP 1.511 foi anunciada como uma medida para conter o desmatamento na Amazônia.

A principal medida introduzida pela MP 1.511 foi a ampliação da Reserva Legal¹. Na Amazônia (região Norte e norte da região Centro-Oeste) de 50% para 80% da área das propriedades rurais em região de florestas².

Além de ampliar o percentual da Reserva Legal na Amazônia, a MP 1.511 proibiu a expansão da conversão de áreas arbóreas em áreas agrícolas nas propriedades rurais que possuíssem áreas já desmatadas, abandonadas ou subutilizadas, de acordo com a capacidade de suporte do solo, e determinou que a utilização das áreas com cobertura florestal nativa, na região Norte e parte norte da região Centro-Oeste, somente seria permitida sob a forma de manejo sustentável de uso múltiplo, medida esta que não chega a ser uma novidade tendo em vista o que já dispõe o Código Florestal.

Nas reedições subseqüentes da MP 1.511 foram liberadas da obrigação de manter Reservas Legais de 80% as propriedades ou posses em processo de regularização com áreas de até cem hectares, nas quais se pratique a agropecuária familiar, bem como aquelas localizadas em áreas que disponham de

zoneamento ecológico-econômico na escala igual ou superior de 1:250.000. Nesses casos, continua valendo a Reserva Legal de 50%.

No final de dezembro de 1998 e em janeiro de 1999, o Poder Executivo reeditou a MP 1.511 introduzindo profundas modificações na legislação florestal, reduzindo as áreas que devem ser mantidas como Reserva Legal e diminuindo as exigências para a recomposição da vegetação dessas áreas quando degradadas ou completamente removidas. As referidas reedições da MP 1.511 receberam, respectivamente os números 1.605-30 e 1.736-31. A reedição mais recente, que recebeu o número 1.956-46, de fevereiro de 1999, mantém o texto da trigésima primeira reedição.

2. AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS NA LEGISLAÇÃO FLORESTAL PELA MP 1.956

As principais modificações introduzida na legislação florestal pela MP 1.956 são as seguintes:

- Redução das áreas de Reserva Legal
- Cômputo das Áreas de Preservação Permanente

A MP autoriza, em todo o País, a inclusão das Áreas de Preservação Permanente³ no cálculo da Reserva Legal. Assim, por exemplo, se 10% de um imóvel rural em região não amazônica⁴ for coberta por vegetação de preservação permanente, será necessário reservar apenas mais 10% da propriedade como Reserva Legal, e não 20%, segundo a regra anterior. Se as APPs cobrirem 20% ou mais do imóvel não será necessária a manutenção da Reserva Legal.

Isso significa que aqueles que já averbaram sua Reserva Legal poderão solicitar a desaverbação⁵ até o limite da área correspondente às APPs e desmatar as áreas desaverbadas, se cobertas com vegetação natural nativa ou recomposta, e utilizá-las para atividades agropecuárias ou outras. A medida foi introduzida por pressão dos ruralistas que, nos últimos anos, vêm sendo constrangidos a fazerem a recomposição de suas Reservas Legais por ação de organizações não-governamentais e do Ministério Público. Ela penaliza os proprietários que estão mantendo ou recompondo suas Reservas Legais. A MP tumultua o andamento de ações na justiça fundamentadas na legislação anterior. E é preciso considerar ainda outra questão: na hipótese da MP ser rejeitada, ou da rejeição desses dispositivos, o que vai acontecer com aqueles proprietários que desmataram na vigência da MP? Deverão, com certeza, ser obrigados a recompor novamente as áreas desmatadas mas é possível que decidam recorrer ao Judiciário contra o Executivo.

A medida tem o mérito parcial de resolver algumas situações injustas criadas pelo Código Florestal. Em propriedade próxima a um grande rio ou em área muito acidentada as Áreas de Preservação Permanente podem cobrir uma porcentagem elevada do imóvel rural. Nesse caso, e considerando ainda a necessidade de manutenção da Reserva Legal, a área que o proprietário dispõe para exploração econômica é muito reduzida. Entretanto, essa é uma situação excepcional e assim deve ser tratada pela lei. É possível dar um tratamento específico e resolver esse problema, sem promover uma redução generalizada das áreas que devem ser mantidas como Reserva Legal. Uma possibilidade seria reduzir a Reserva Legal de propriedades nas quais a soma das áreas de preservação permanente ultrapassasse um determinado limite.

- Redução da Reserva Legal no Cerrado

A MP reduz a Reserva Legal dos imóveis rurais nas áreas com vegetação de Cerrado na Amazônia de 50% para 20%. O Código Florestal já diz que nas áreas de Cerrado a Reserva Legal é de 20%. Mas por Cerrado, neste caso, sempre se entendeu as áreas contínuas que, grosso modo, cobrem

o Centro-Oeste do País. A MP elimina qualquer dúvida nesse sentido e estende a Reserva Legal de 20% para as manchas de Cerrado encravadas na Amazônia, que cobrem área expressivas em Mato Grosso, Rondônia e Roraima.

O Cerrado é um dos biomas mais ameaçados do País, em função do processo desordenado de ocupação e exploração dos seus recursos e da falta de uma política eficaz de conservação. Depois da Caatinga, o Cerrado é o ecossistema brasileiro com a menor extensão de áreas protegidas na forma de parques ou reservas federais. A situação crítica do Cerrado, em termos ambientais, decorre, por um lado, das condições favoráveis ao desenvolvimento de uma agricultura capital intensiva, em larga escala e altamente agressiva ao meio ambiente, e, por outro, do preconceito cultural que faz com que o Cerrado seja percebido como um ecossistema de importância menor em termos de riqueza biológica e valor econômico. A MP reforça essa percepção equivocada e aumenta os riscos de degradação do Cerrado.

- Diminuição das exigências para a recomposição da Reserva Legal
- A compensação por outras áreas

A MP oferece aos proprietários de imóvel rural na Amazônia como opção ao dever legal de manter ou recompor a Reserva Legal de suas propriedades, a possibilidade de substituí-las por áreas de outras propriedades, próprias ou de terceiros, desde que pertençam aos mesmos ecossistemas, estejam localizadas no mesmo Estado e sejam de importância ecológica igual ou superior a da área compensada.

A Reserva Legal não tem por objetivo apenas a conservação da natureza, da flora e da fauna, pelo valor intrínseco dos recursos biológicos ou pela contribuição dessas áreas para a qualidade do ambiente em geral. A Reserva Legal é fundamental para a estabilidade ecológica e, conseqüentemente, a exploração em bases sustentáveis do próprio imóvel rural. A Reserva Legal contribui para a conservação e recuperação do solo, o controle da erosão, o controle do assoreamento dos cursos d'água, a conservação dos corpos d'água e dos mananciais, serve de abrigo para predadores das pragas agrícolas, fornece madeira e outros recursos florestais para uso na propriedade, dentre outros benefícios. Portanto, a simples substituição por outras áreas, em outras propriedades, não compensa os prejuízos causados pela degradação ou supressão da vegetação da Reserva Legal. É importante considerar, também, os efeitos acumulados da supressão das Reservas Legais em numerosos imóveis rurais em uma mesma região, se muitos decidirem optar pela compensação por outras áreas em lugar da recomposição.

A Constituição estabelece como um dos requisitos para que a propriedade rural cumpra sua função social a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente (CF, art. 186, inciso II). Portanto, admitindo que a manutenção da Reserva Legal é essencial para o uso adequado dos recursos naturais da propriedade e a conservação do meio ambiente, a sua não manutenção ou recuperação implica em desrespeito ao citado dispositivo constitucional e sujeita a propriedade à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária (CF, art. 184).

Diz ainda a Constituição Federal, no seu art. 225, § 3º, que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. Se a compensação, como vimos argumentando, não é suficiente para reparar os danos causados pela supressão da Reserva Legal, também esse dispositivo constitucional estará sendo desobedecido se a compensação for adotada como meio de reparação (Lima, A. e Leitão, S.)

Pode-se prever que a compensação vai estimular o proprietário a suprimir a vegetação da sua propriedade sempre que os ganhos provenientes da exploração agropecuária da terra forem maiores do que os custos de aquisição ou arrendamento de outras áreas com vegetação nativa. Isso significa

que a tendência será a de reservar para as Reservas Legais as áreas de solo mais pobres, destinando os solos mais ricos às atividades agropecuárias, o que pode parecer racional e razoável sob o ponto de vista do melhor uso econômico dos recursos naturais mas é negativo sob o ponto de vista ambiental, já que a vegetação que cresce em solos mais ricos é diferente daquela que cresce em solos pobres. Sob o ponto de vista da conservação da diversidade biológica, o ideal é conservar amostras da vegetação que cresce tanto em solos pobres quanto em solos ricos.

A Reserva Legal, hoje percebida pelo produtor rural como um ônus, um custo a mais, um óbice ao uso produtivo da propriedade, poderia ou deveria ser percebida como um instrumento ou uma oportunidade para o zoneamento da propriedade, a distribuição racional das diferentes atividades produtivas de acordo com as condições ecológicas ou a capacidade de suporte de cada área. A Reserva Legal deveria ser definida considerando as áreas mais frágeis ecologicamente ou estratégicas em relação à produção (lembramos a função de quebra-vento da vegetação arbóreo-arbustiva, de abrigo para os predadores das pragas agrícolas, de controle da erosão, etc ou como fonte de madeira e outros recursos importantes para a atividade rural). A Reserva Legal deveria, enfim, ser definida com o propósito de assegurar o melhor e mais produtivo uso da propriedade, acompanhando o conceito de sustentabilidade. Fazer do instituto da Reserva Legal esse instrumento de uso racional e sustentável da propriedade rural deveria ser o objetivo dos órgãos ambientais, de extensão agrícola e outras agências públicas relacionadas. A compensação afasta a possibilidade de transformar a Reserva Legal nesse instrumento.

- A revogação do art. 99 da Lei Agrícola

A MP 1.956 revoga o art. 99 da Lei nº 8.171/91 (Lei Agrícola), que obrigava os proprietários rurais a fazerem a recomposição das Reservas Legais de suas propriedades no prazo de 30 anos, a contar da data de entrada em vigor da Lei. A MP, ao introduzir a possibilidade da compensação na Amazônia, tornou necessário revogar, pelo menos para a Amazônia, este dispositivo da Lei Agrícola, ou dar à questão um novo tratamento, já que a MP oferece ao proprietário rural na região amazônica que não dispuser de vegetação nativa para atender à legislação florestal duas alternativas, a recomposição ou a compensação. Mas embora só fosse necessário rever esse dispositivo da Lei Agrícola no que se refere aos proprietários da região amazônica, a revogação, evidentemente, vale para os proprietários rurais de todo o Brasil.

A revogação do art. 99 pode dar a impressão de que os proprietários rurais ficam desobrigados de fazer a recomposição da Reserva Legal de suas propriedades. Essa obrigação, entretanto, sempre existiu e continua existindo, independentemente do que diz a Lei Agrícola. “De acordo com a Constituição Federal (art. 225 § 3º) - que obviamente não é revogável por Medida Provisória - a obrigatoriedade de reparação do dano ambiental por aquele que o causou persiste. E esta responsabilidade de implantar e/ou recuperar a reserva legal é assumida pelo adquirente da propriedade degradada pelo fato desta obrigação ser qualificada juridicamente como obrigação real, portanto, atrelada ao bem lesado, no caso, a propriedade rural que teve sua reserva legal suprimida ou não implementada como manda a Lei.” (Lima, A. e Leitão, S.).

Na verdade, o art. 99 foi introduzido na Lei Agrícola para proteger o proprietário rural, concedendo-lhe um prazo extremamente largo para fazer a recomposição das Reservas Legais. Na ausência desse prazo, o Poder Público podia, como pode agora, na vigência da MP, obrigar o proprietário a fazer a imediata recomposição da Reserva Legal (salvo na Amazônia, onde existe a possibilidade da compensação, o que torna a questão mais complexa).

- A supressão da vegetação de preservação permanente

O Código Florestal institui, nos seus artigos 2º e 3º, a figura da vegetação de preservação permanente, e qualifica-as em dois tipos: no art. 2º, a vegetação de preservação permanente estabelecidas pelo próprio Código, no ato mesmo de promulgação da lei (vegetação que margeia rios e lagos, cobre topo de morros, áreas íngremes e outras), e, no art. 3º, aquela criada por posterior ato do Poder Público para proteger áreas específicas (destinadas a atenuar a erosão das terras, a fixar dunas, formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias e outras). No art. 3º foi acrescentado um § 1º dizendo que “a supressão total ou parcial das florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social”. A inclusão desse dispositivo no art. 3º gera dúvidas: ou a intenção do legislador era autorizar a supressão apenas da vegetação de preservação permanente de que trata o art. 3º, e a redação da lei segue a boa técnica legislativa, ou o citado parágrafo do art. 3º aplica-se também à vegetação de preservação permanente estabelecida no art. 2º, e houve então um erro na redação da lei. O correto seria, nessa segunda hipótese, tratar do assunto em um artigo próprio.

A MP, com o propósito de resolver qualquer controvérsia, alterou a redação do § 1º, do artigo 3º, do Código Florestal introduzindo a expressão “... florestas de preservação permanente **de que trata esta Lei**”, possibilitando ao poder público autorizar a supressão tanto da vegetação de preservação permanente criada por ato poder público (art. 3º) como daquelas criadas por força do próprio Código Florestal (art. 2º) (permanece, entretanto, o problema de técnica legislativa).

Na prática, porém, há pouca mudança, já que a interpretação do Poder Público sempre foi a de que a supressão é possível para todos os tipos de vegetação de preservação permanente.

Vale citar ainda que a MP autoriza o órgão ambiental a exigir uma compensação no caso de supressão de área de preservação permanente, o que o Código Florestal não previa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Lima, André e Leitão, Sérgio. As Medidas Provisórias nº 1.605-30/98, 1.736-31/98 e 1.736-32/98 e as alterações no Código Florestal. São Paulo, Instituto Socioambiental, 1999.

NOTAS DE REFERÊNCIA

¹A definição legal de Reserva Legal é dada pelo Código Florestal (Lei. 4.771/65). A Reserva Legal é a parcela do imóvel rural na qual deve ser mantida a vegetação natural. A vegetação da Reserva Legal pode ser explorada, com ou sem finalidade comercial, mas não pode ser eliminada ou substituída por outras formas de uso do solo (plantios florestais, agrícolas ou pastagens). Ela só pode ser explorada de forma sustentável.

²Na verdade, o que a MP fez não foi exatamente aumentar a Reserva Legal de 50% para 80% da propriedade em áreas de floresta. O que a MP diz é que só pode ser derrubada 20% das florestas existentes em cada propriedade. Isso significa que em uma propriedade localizada em área de Cerrado na Amazônia, onde não existe floresta, até 50% da vegetação pode ser derrubada. Todavia, se a propriedade estiver em área de floresta, só 20% da vegetação pode ser derrubada. Na prática,

como a maior parte da Amazônia é coberta por floresta, na maior parte das propriedades da região a área passível de exploração agropecuária é de 20%. Daí porque, para simplificar, nos referiremos à Reserva Legal de 80%.

³Área de Preservação Permanente corresponde à vegetação que ocorre nas margens dos rios e lagos, nas encostas íngremes, nos topos de morros, ao redor de nascentes e outras, conforme o disposto no Código Florestal. A vegetação de preservação permanente não pode ser explorada, degradada ou suprimida, salvo em casos de utilidade pública ou interesse social.

⁴O percentual que deve ser mantido como Reserva Legal em um imóvel rural nas regiões não amazônicas é de 20% da área do imóvel.

⁵O Código Florestal obriga os proprietários rurais a averbarem a área da Reserva Legal “à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente.”