



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

CASSIA BARBOSA SARETTA

**Compensação de Reserva Legal em Unidade de
Conservação: Trajetórias, Fortalezas, Oportunidades e
Desafios**

**Campinas
2017**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

CASSIA BARBOSA SARETTA

**Compensação de Reserva Legal em Unidade de
Conservação: Trajetórias, Fortalezas, Oportunidades e
Desafios**

Prof. Dr. Ademar Ribeiro Romeiro – orientador

Prof. Dr. Fernando Paiva Scardua – co-orientador

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À
VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO
DEFENDIDA PELA ALUNA CÁSSIA
BARBOSA SARETTA, ORIENTADA PELO
PROF. DR. ADEMAR RIBEIRO ROMEIRO E
COORIENTADA PELO PROF. DR.
FERNANDO PAIVA SCARDUA.


Orientador

**CAMPINAS
2017**

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): Não se aplica.

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

Saretta, Cassia Barbosa, 1974-
Sa72c A compensação de Reserva Legal em Unidade de Conservação :
trajetórias, fortalezas, desafios e oportunidades / Cassia Barbosa Saretta. –
Campinas, SP : [s.n.], 2017.

Orientador: Ademar Ribeiro Romeiro.
Coorientador: Fernando Paiva Scardua.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Economia.

1. Reserva legal florestal. 2. Economia florestal. 3. Política ambiental. 4.
Propriedade fundiária. I. Romeiro, Ademar Ribeiro, 1952-. II. Scardua,
Fernando Paiva, 1967-. III. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de
Economia. IV. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Legal Reserve compensation in Conservation Unit : paths,
strengths, challenges and opportunities

Palavras-chave em inglês:

Legal reserve forests
Forest economy
Environmental policy
Landowners

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente

Titulação: Mestra em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Ademar Ribeiro Romeiro [Orientador]
Antônio Marcio Buainain
Cláudio Carrera Maretti

Data de defesa: 31-08-2017

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

CASSIA BARBOSA SARETTA

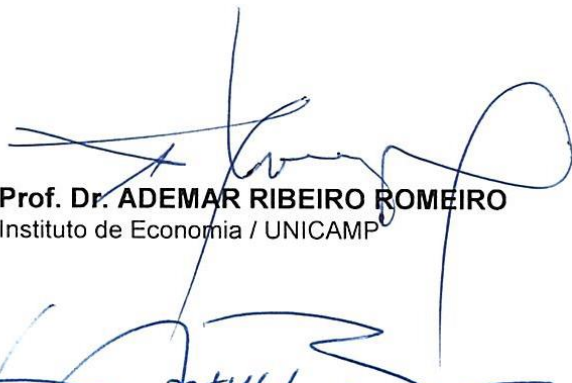
**Compensação de Reserva Legal em Unidade de
Conservação: Trajetórias, Fortalezas, Oportunidades e
Desafios**

Prof. Dr. Ademar Ribeiro Romeiro – orientador

Prof. Dr. Fernando Paiva Scardua – co-orientador

Defendida em 31/08/2017

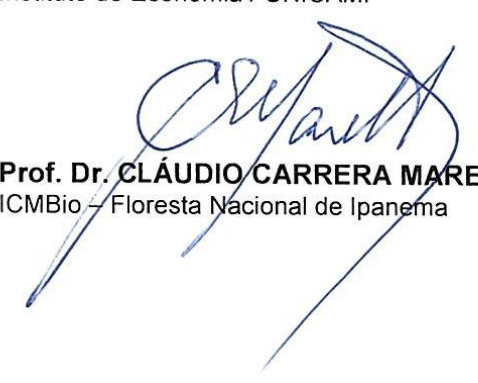
COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. ADEMAR RIBEIRO ROMEIRO
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. ANTONIO MÁRCIO BUAINAIN
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. CLÁUDIO CARRERA MARETTI
ICMBio – Floresta Nacional de Ipanema

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica da aluna.

Agradecimentos

Aos meus queridos pais, José Alberto e Luci, que me propiciaram todas as oportunidades para que eu alcançasse meus sonhos e que me ensinaram, cada qual ao seu modo, a enfrentar os dissabores e os sabores da vida.

Ao meu alegre, sapeca, divertido, amoroso e lindo filho Felipe. Por me ensinar, docemente, que mais importante do que a chegada é o trajeto... com aventuras, piruletas e abraços!

Ao Prof. Ademar Romeiro pelo acolhimento no Instituto de Economia em meu retorno a casa e pela forma tranquila e competente de orientar.

Ao Prof. Fernando Scardua, profissional que eu admiro e amigo que eu tenho no coração, por aceitar o convite de ser meu co-orientador.

Ao meu primeiro orientador, o Prof. Graziano da Silva, com quem aprendi muito. Não conseguimos chegar ao fim da jornada, pois na época novos caminhos se abriram. Ele se tornou ministro, em 2003, e eu coordenadora geral de política agrária no INCRA.

Ao Roberto Vizentin, pela contribuição inesgotável que deu a este trabalho...foram horas e horas de conversas, entrevistas...a maioria delas muito divertidas, regadas a vinho, outras com doses de desespero, mas todas amparadas por muito companheirismo e amor!

À Vilma, presente de Deus na minha vida, por estar sempre ao meu lado ajudando no possível e no impossível.

A minha querida amiga Lia Mendes que me deu a inspiração inicial do tema desta dissertação e me estimulou a vir trabalhar no Serviço Florestal Brasileiro, decisão muito importante para a condução do trabalho.

Aos professores e profissionais que contribuíram com sugestões e críticas: Prof. Tuca, Prof. Bastian, Claudio Maretti e Raoni Rajão.

Ao meu queridíssimo chefe, Deusdará, pelo apoio incondicional!

A todos os companheiros do Serviço Florestal que contribuíram com sugestões, leituras, dados etc em especial ao Marcus Vinícius, ao Angelo Ramalho e ao Leandro Biondo.

À três mulheres fantásticas que me ajudaram bastante a compreender com mais precisão o objeto desta dissertação: a Eliane Maciel, a Patrícia Silva e a Carla Lessa.

Aos grandes amigos que fiz na Unicamp, em especial a Alessandra Cardoso, o Gerson Teixeira, o Pedro, a Valéria Tolentino e ao meu adorável Marcelo Sassa. A amizade e o amor dão animo e sentido a tudo aquilo que a gente faz!

A toda a equipe da secretaria de pós graduação do Instituto de Economia, em especial à Andrea Tonhatti, Julian Nogueira e Marinette Correia

A todos os entrevistados e envolvidos na realização das entrevistas. A lista é grande e a gratidão também!

Resumo

A legislação florestal brasileira exige que todos os proprietários rurais mantenham um percentual de sua área como Reserva Legal (RL). Essa obrigatoriedade tem incitado, historicamente, posições antagônicas entre ambientalistas/conservacionistas e produtores rurais. Os ambientalistas defendem a obrigatoriedade de manutenção da RL, afinal o que está em jogo é o desmatamento e seus efeitos sobre o planeta. Por sua vez, os proprietários rurais consideram essa limitação uma usurpação do direito de propriedade. Esse contexto conflituoso e a dificuldade orçamentária do poder público de promover a regularização fundiária das Unidades de Conservação (UCs) concorreram para o reconhecimento dessas questões como problemas políticos, entrando assim na agenda de governo. Uma das escolhas de política plausível para equacionar as questões concernentes à regularização ambiental das propriedades rurais e à regularização fundiária das UCs foi, pelas vias do mercado, a criação do instrumento de Compensação de Reserva Legal (CRL) por doação. Esse instrumento foi criado no ano de 2000, mas até hoje ainda não foi utilizado de forma significativa. Dado este contexto, o objetivo desta dissertação foi avaliar as principais dimensões que permeiam a implementação da CRL por doação: a ambiental, a econômica e a jurídica. Pretendeu-se averiguar se esse instrumento realmente compensa e, em caso positivo, para que e para quem. A metodologia empregada na pesquisa foi: levantamento bibliográfico e documental, consulta à base de dados do Sistema de Informações do Cadastro Ambiental Rural (Sicar) e realização de entrevistas exploratórias e semiestruturadas com atores ligados direta e indiretamente à Compensação de Reserva Legal. Os resultados do trabalho demonstraram que o instrumento é um potencial gerador de benefícios socioambientais e econômicos. Com relação à dimensão jurídica, a pesquisa evidenciou que o instrumento ainda é permeado de conflitos jurídicos, seja pela Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra o instrumento e não julgada, seja pelos embates jurídicos decorrentes de interesses divergentes entre variados atores: poder público, proprietários pendentes de regularização fundiária e povos e comunidades tradicionais.

Palavras-chave: Compensação. Reserva Legal. Conservação. Regularização fundiária.

Abstract

The Brazilian forestry legislation requires all rural properties to maintain a fixed proportion of their area as forest in the form of a Legal Reserve. This obligation has historically spurred conflicting positions between environmentalists and rural producers. On the one hand environmentalists argue the maintenance of Legal Reserve, as what is at stake is deforestation and its effects on the planet. On the other hand, the landowners consider this limitation as usurping property rights. This conflicting context added by another difficult situation – the budgetary difficulty of the public power to promote the land regularization of Conservation Units – contributed to acknowledging these issues as political problems, thus part of the government agenda. One of the plausible policy choices for equalizing the issues related to the environmental regularization of rural properties and the land regularization of PAs was, through market channels, the creation of the Legal Reserve Compensation (CRL in the Portuguese acronym), an instrument by donation. This instrument was created in the year 2000, but to date it has not yet been used in any significant way. The objective of this paper was to evaluate the main dimensions that permeate the implementation of CRL by donation: environmental, economic and legal. It was intended to ascertain whether this instrument actually pays off and, if so, what and for whom. The methodology used in the research was: bibliographic and documentary survey, consultation of the database of the Rural Environmental Registry System (Sicar) and conducting exploratory and semi-structured interviews with stakeholders directly and indirectly linked to Legal Reserve Compensation. The results of the work demonstrated that the instrument is a potential generator of socio-environmental and economic benefits. Regarding the juridical dimension, the research evidenced that the instrument is still permeated by legal conflicts, either because of a lawsuit called Direct Action of Unconstitutionality filed against it that has not been judged yet, or by legal conflicts arising from divergent interests among various stakeholders: the Public Authority, owners pending land regularization and traditional peoples and communities.

Keywords: Compensation. Legal Reserve. Conservation. Land regularization.

LISTA DE TABELAS

Tabela 5.1 Oferta de áreas para a CRL por doação em UCs federais	87
Tabela 5.2 Preço médio das áreas ofertadas para CRL por bioma em fevereiro de 2017	96
Tabela 5.3 Déficits de RL por bioma e demanda provável de CRL	98
Tabela A.1 . Atores alvo das entrevistas exploratórias	134
Tabela A.1 Lista de Informante-chave: poder executivo federal, poder executivo estadual, Ministério Público e instituições não estatais.....	135

LISTA DE QUADRO

Quadro 1.1 Unidades de Conservação no Brasil em 26/02/2016.....	24
Quadro 1.2 Unidades de Conservação por Domínio e Posse.....	25
Quadro 1.3 Execução orçamentária para a regularização fundiária das Unidades de Conservação	30
Quadro 1.4 Potenciais impactos socioambientais decorrentes da permanência de propriedades privadas no interior de UCs	66
Quadro 1.5 Análise “SWOT” da Compensação de RL por doação de área pendente de regularização fundiária no interior de UCs ao poder público – dimensão ambiental.....	78
Quadro 1.6 Dispositivos normativos tangentes à compensação de RL em UCs questionados perante o STF.....	82
Quadro 1.7. Imóveis habilitados para a Compensação de Reserva Legal na Amazônia	90
Quadro 1.8 Imóveis habilitados para a Compensação de Reserva Legal no Cerrado	91
Quadro 1.9 Imóveis habilitados para a Compensação de Reserva Legal na Mata Atlântica	92
Quadro 1.10 Imóveis habilitados para a Compensação de Reserva Legal em áreas de transição de Cerrado e Mata Atlântica	93
Quadro 1.11 Imóveis habilitados para a Compensação de Reserva Legal na Caatinga	93
Quadro 1.12 Declarações de intenção dos proprietários rurais de compensar Reserva Legal por doação, por região e por estado.	104
Quadro 1.13 Análise “SWOT” da Compensação de RL por doação de área pendente de regularização fundiária no interior de UCs ao poder público – dimensão econômica	111

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 Linha do tempo da Compensação de Reserva Legal.....	57
Figura 3.1 Percepção dos atores entrevistados em relação à ameaça à conservação da UC em cenários em que há a manutenção de propriedades privadas não indenizadas em seu interior	58
Figura 3.2 Posicionamento dos atores entrevistados (estatais e não estatais) quanto à CRL por doação.....	69
Figura 3.3 Posicionamento dos atores estatais entrevistados quanto à CRL por doação	69
Figura 3.4 Posicionamento dos atores não estatais entrevistados quanto à CRL por doação.....	70
Figura 5.1 Proporções entre as áreas de UC federal que não aceitam privados em seu interior, o montante de propriedades privadas nessas áreas e o montante de imóveis habilitados para a CRL	89
Figura 5.2 Intenções declaradas ao Sicar de compensar RL	102
Figura 5.3 Intenções declaradas ao Sicar de compensar RL por área total dos imóveis	103
Figura 5.4. Declarações dos estados por Compensação de RL por doação ao poder público de área pendente de regularização fundiária em UC.....	105

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

ABC – Academia Brasileira de Ciências
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU – Advocacia-Geral da União
APP – Área de Preservação Permanente
BVRio – Bolsa Verde do Rio de Janeiro
CAR – Cadastro Ambiental Rural
CFB – Código Florestal Brasileiro
CNA – Confederação Nacional da Agricultura
Conama – Conselho Nacional de Meio Ambiente
CRL – Compensação de Reserva Legal
CRA – Cota de Regularização Ambiental
Craf – Contratos de Desenvolvimento e Venda de Cotas de Reserva Ambiental para Entrega Futura
CRF – Cota de Reserva Florestal
CNUC – Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IE – Instrumento Econômico
IN – Instrução Normativa
Incrá – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDC – Contribuições Intencionais Nacionalmente Determinadas
ISA – Instituto Socioambiental
MF – Módulo Fiscal
MG – Minas Gerais
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MPF – Ministério Público Federal
MP – Medida Provisória
MS – Mato Grosso do Sul
MT – Mato Grosso
OCF – Observatório do Código Florestal
Oema – Órgão Estadual de Meio Ambiente
ONG – Organização não Governamental
Planaveg – Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa
PGR – Procuradoria-Geral da República
PL – Projeto de Lei

PRA – Programa de Regularização Ambiental
PSA – Pagamento por Serviços Ambientais
Resex – Reserva Extrativista
RL – Reserva Legal
RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural
RVN – Remanescente de Vegetação Nativa
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
Sema – Secretaria de Meio Ambiente
SFB – Serviço Florestal Brasileiro
Sicar – Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural
SP – São Paulo
SRB – Sociedade Rural Brasileira
STF – Supremo Tribunal Federal
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
TCU – Tribunal de Contas da União
UC – Unidade de Conservação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1	21
MARCO LEGAL E INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL	21
1.1 OS ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	21
1.2 UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	22
1.2.1 CONCEITO, RELEVÂNCIA E CATEGORIAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	22
1.2.2 DIFICULDADES NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – OS PARQUES DE PAPEL	26
1.3 RESERVA LEGAL	31
1.3.1 DIREITO DE PROPRIEDADE X FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	31
1.3.2 CONCEITO E DISPOSIÇÕES LEGAIS DA RESERVA LEGAL	32
1.3.3 CONCEITO DE RESERVA LEGAL NAS LEGISLAÇÕES PASSADAS	35
1.4 OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL	36
1.4.1 INSTRUMENTOS DE COMANDO E CONTROLE	36
1.4.2 INSTRUMENTOS ECONÔMICOS	37
.	41
CAPÍTULO 2	42
COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL – DO CONTEXTO AO TEXTO	42
2.1 CONTEXTO: REJEIÇÃO DA RL, ESTADO FRACO E AUMENTO DO PERCENTUAL DE RL	42
2.2 CRIAÇÃO DA COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL NA AMAZÔNIA EM 1998	46
2.3 CRIAÇÃO DE NOVAS MODALIDADES DE COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL E A EXTENSÃO DESTAS PARA TODO O PAÍS	48
2.4 UM “JABUTI” NA LEI DA MATA ATLÂNTICA	51
2.5 LEI DE CRIMES AMBIENTAIS, ACIRRAMENTO DOS CONFLITOS E PRESSÃO POR UM NOVO CÓDIGO FLORESTAL	52
2.6 A COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL NO NOVO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012	54
2.7 LINHA DO TEMPO DA COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL	55
CAPÍTULO 3	58
DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL DA COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO – POR DOAÇÃO	58
3.1 PROPRIEDADES PRIVADAS NO INTERIOR DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO – RISCOS E IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS	58
3.1.1 A METÁFORA DA FOTOGRAFIA	59
3.1.2 REALIDADES DIFERENTES: AMEAÇAS DISTINTAS ÀS UCS	60
3.1.3 DIFICULDADES DO PODER PÚBLICO DE GERIR A UC SEM TER A POSSE E O DOMÍNIO DA ÁREA	62
3.1.4 RISCO DE DESAFETAÇÃO E REDUÇÃO DE LIMITES DE UCS NÃO CONSOLIDADAS	63
3.1.5 CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS PELA POSSE E PELO USO DA TERRA	64
3.2 O QUE PENSAM E COMO SE POSICIONAM OS ATORES SOBRE A COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL POR DOAÇÃO	66

CAPÍTULO 4	79
A COMPENSAÇÃO DE RL POR DOAÇÃO SOB A DIMENSÃO JURÍDICA	79
4.1 AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADAS CONTRA A COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL POR DOAÇÃO	79
4.2 AUDIÊNCIA PÚBLICA SOBRE OS DISPOSITIVOS DO CÓDIGO FLORESTAL IMPUGNADOS	83
4.3 CONFLITOS JURÍDICOS DECORRENTES DA CRIAÇÃO DE UCS E DE NÃO INDENIZAÇÃO DOS PRIVADOS EM SEU INTERIOR	84
CAPÍTULO 5	87
DIMENSÃO ECONÔMICA DA COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	87
5.1 O MERCADO DE CRL POR DOAÇÃO – OFERTA	87
5.1.1 OFERTA DE IMÓVEIS HABILITADOS PELO ICMBIO PARA A COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL POR DOAÇÃO	88
5.1.2 PLATAFORMAS PRIVADAS DE OFERTANTES DE ÁREAS PRIVADAS DENTRO DE UCS PARA DOAÇÃO AO PODER PÚBLICO	94
5.1.3 PREÇO DE ÁREAS OFERTADAS	96
5.2 O MERCADO DE COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL POR DOAÇÃO – DEMANDA	97
5.3 FORTALEZAS, FRAQUEZAS, OPORTUNIDADES E AMEAÇAS DA CRL POR DOAÇÃO – DIMENSÃO ECONÔMICA	106
5.3.1 PROPRIETÁRIOS RURAIS COM DÉFICITS DE RL	107
5.3.2 PROPRIETÁRIOS RURAIS NÃO INDENIZADOS NO INTERIOR DE UCS DE DOMÍNIO PÚBLICO	108
5.3.3 PODER PÚBLICO	109
CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
REFERÊNCIAS	115
APÊNDICE – LISTA DE ATORES ENTREVISTADOS	134

INTRODUÇÃO

O debate acerca da sustentabilidade ambiental na produção agrícola e agropecuária é absolutamente central no quadro dos grandes desafios que o país enfrenta na atualidade. Sua urgência decorre da crise ecológica associada à degradação dos recursos naturais, da ameaça ao funcionamento dos ecossistemas e do consequente comprometimento do provimento dos serviços ecossistêmicos que sustentam todas as atividades humanas.

Todavia, esse debate é complexo e enseja situações conflituosas, pois envolve atores políticos que se posicionam em disputa por seus interesses. A obrigatoriedade de manutenção de um percentual de Reserva Legal (RL) no interior das propriedades rurais é exemplo disso, uma vez que o tema incita posições antagônicas — de um lado os ambientalistas e de outro o setor produtivo rural.

Os ambientalistas defendem a obrigatoriedade de manutenção da RL incondicionalmente, afinal estão em jogo o desmatamento e seus efeitos sobre o planeta. Por sua vez, os proprietários rurais advogam que essa limitação é uma usurpação do direito de propriedade e um “fardo” que deveria ser distribuído por toda a sociedade, e não onerar apenas a classe produtiva.

Essa divergência de interesses traz como consequência o histórico descumprimento por muitos proprietários rurais de suas obrigações de manutenção da RL. Tampouco o poder público tem sido capaz de se valer das políticas de comando e controle para alterar esse comportamento.

O imbróglio anteriormente descrito, a dificuldade orçamentária do poder público de promover a regularização fundiária das Unidades de Conservação (UC) e a consequente permanência de propriedades privadas no interior destas acabaram por resultar no reconhecimento dessas questões como problemas políticos passíveis de entrada na agenda de governo.

Diante desse contexto, o poder público decidiu, no ano de 2000, criar um instrumento, pelas vias do mercado, de desoneração de Reserva Legal (CRL) em UC. No novo Código Florestal, esse instrumento é denominado Compensação de Reserva Legal (CRL) por doação ao poder público de área pendente de regularização fundiária no interior de UC de domínio público.¹

Esse instrumento prevê que proprietários rurais com déficits de RL, consolidados antes de 2008, possam compensar seus déficits fora da propriedade. Para tanto, eles devem adquirir uma área de tamanho equivalente ao déficit de RL

¹Este instrumento será tratado ao longo desta dissertação de forma abreviada – CRL por doação.

localizada no interior de UC de domínio público e pendente de regularização fundiária e posteriormente doar essa área ao poder público. A área doada passa a ser incorporada ao patrimônio do poder público e fica efetivamente sob a gestão pública.

A Compensação de Reserva Legal foi instituída no ano de 2000, portanto há 17 anos. Todavia, ela ainda enseja dúvidas e críticas quanto a sua implementação e seus potenciais benefícios, tendo sido ajuizada (ainda não julgado) como inconstitucional no Supremo Tribunal Federal (STF) pelo Ministério Público (MP) sob alegação de que representa um retrocesso ambiental.

As imprecisões e as críticas que cercam a implementação da CRL impulsionaram esta pesquisa no sentido de aprofundar o debate e de garimpar respostas para as questões que se sobressaem, tais como: esse instrumento aporta benefícios socioambientais ou é apenas uma forma de beneficiar os interesses dos proprietários rurais? A manutenção de proprietários privados no interior das UCs tem efeitos nefastos sobre a sociobiodiversidade ou esse é um discurso atrasado que enxerga o ambiental em sobreposição ao social? Quais os principais benefícios socioambientais advindos da implementação da CRL? Os proprietários rurais e os proprietários pendentes de regularização fundiária tem demonstrado interesse em utilizar o mecanismo em pauta? Já existe um mercado estruturado para essas compensações? O poder público tem se empenhado em viabilizar o instrumento? Quais as principais dificuldades em implementar a CRL? O ajuizamento do instrumento como inconstitucional foi suficiente para paralisar as compensações de RL e gerar um ambiente de insegurança jurídica?

A hipótese que norteou este trabalho é que a CRL concilia interesses de proprietários rurais e do poder público ao contribuir com a regularização ambiental das propriedades e com a regularização fundiária das UCs. No entanto, seu potencial é reduzido por determinados fatores: pela expectativa dos produtores de uma permanente flexibilização das leis ambientais e pela insegurança jurídica associada ao direito de propriedade.

Considerando esse quadro que marca a realidade rural brasileira, esta pesquisa objetivou avaliar as principais dimensões que permeiam a implementação da CRL por doação: a ambiental, a econômica e a jurídica. Pretendeu-se averiguar se esse instrumento realmente compensa e, em caso positivo, para que e para quem.

É relevante destacar que a CRL por doação ainda é pouco investigada. Portanto, para esta dissertação – do tipo exploratória e descritiva – foi necessário um esforço inicial de aproximação teórico-empírico com o instrumento objeto deste

estudo. Paralelamente à exploração da CRL, houve um empenho em descrevê-la, decodificá-la e interpretá-la.

Para responder ao objetivo central desta pesquisa, três estratégias foram essenciais. A primeira delas foi a análise bibliográfica e documental tangente à CRL, na qual foram consultados livros, legislações, revistas e artigos relacionados aos seguintes temas: regularização fundiária de UC; conflitos fundiários em UC; Reserva Legal; Compensação de Reserva Legal em UC e instrumentos econômicos para a política ambiental. Foram pesquisados também documentos produzidos por representantes dos agricultores, dos ambientalistas, da comunidade científica, das organizações não governamentais, de consultores, bem como manifestos e pautas de reivindicações relacionados às CRLs. Ademais, coletaram-se informações de documentos oficiais encontrados nos arquivos do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e do Supremo Tribunal Federal.

A segunda estratégia da pesquisa foi realizar consulta e análise do banco de dados do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), do qual foram extraídas as intenções dos proprietários rurais referentes à compensação de RL.

A terceira estratégia, e a mais robusta, foi a realização de entrevistas exploratórias e de entrevistas semiestruturadas com atores estatais e não estatais, ligados direta ou indiretamente aos instrumentos de CRL, em especial com tomadores de decisão, técnicos e pesquisadores. As entrevistas exploratórias informais tiveram como objetivo obter informações gerais acerca do processo de compensação de RL em UC e colher sugestões sobre pontos pertinentes que deveriam ser abordados na dissertação. Essas entrevistas contribuíram para a delimitação mais criteriosa do objeto da pesquisa, assim como para o desenho dos objetivos e da própria metodologia a ser utilizada na pesquisa. Foram entrevistados nessas entrevistas exploratórias oito informantes-chave, listados na Tabela A1, do Apêndice.

Já as entrevistas semiestruturadas buscaram captar a percepção dos atores governamentais e não governamentais a respeito das potencialidades e dos desafios dos instrumentos de compensação de RL em UC, bem como compreender pontos-chave da CRL sob as dimensões jurídica, socioambiental e econômica. As perguntas que nortearam as entrevistas foram as seguintes:

- As UCs criadas, mas que ainda possuem propriedades privadas em seu interior por falta de indenização do Estado aos proprietários, têm sua vegetação ameaçada pela exploração desses proprietários? Justifique sua resposta.

- Tem conhecimento de casos conflituosos dentro de UCs envolvendo proprietários não indenizados? Se sim, poderia exemplificar?
- Com relação ao instrumento de CRL por doação, como se autodenomina com relação à implementação: favorável, favorável com ponderações ou contrário? Por quê?
- Quais são, na sua opinião, os pontos fortes e os fracos da compensação do déficit de Reserva Legal mediante doação ao poder público de área localizada no interior de UC?
- O que é relevante de ser apontado e que tangencia a implementação do instrumento nas dimensões ambiental, econômica e jurídica?
- Como você avalia as regulamentações estaduais elaboradas que normatizam as Compensações de Reserva Legal nas Unidades de Conservação?

Ao contrário dos questionários formais, muitas questões acabaram sendo formuladas durante a entrevista, e outras previstas no roteiro deixaram de ser feitas. Nas entrevistas foram efetuadas correções e adaptações que as tornaram mais eficazes na obtenção das informações desejadas. A consulta foi direcionada aos seguintes segmentos:

- Poder Executivo Federal: MMA, SFB, ICMBio;
- Ministério Público Federal;
- Poder Executivo Estadual: Organizações de Meio Ambiente Estaduais (OEMAs);
- instituições não estatais envolvendo os principais interlocutores da sociedade civil com o setor público e consultores na área.

O critério para a seleção dos entrevistados nessa segunda fase de consulta foi com base em sua relevância no processo de elaboração, discussão e implementação do instrumento de CRL em UCs. Nessa linha, optou-se por entrevistar dirigentes e técnicos do ICMBio (atuais e de gestões passadas); dirigentes e técnicos do MMA e do SFB envolvidos com políticas de conservação e com a regulamentação de instrumentos de CRL; a procuradora do MPF, que ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a CRL por doação; membros do Observatório do Código Florestal; membros do Grupo da Carta de Belém; acadêmicos e consultores que têm trabalhado com o tema das compensações de RL. Foram entrevistados no total 38 atores-chave, contudo nem todos tiveram

disponibilidade para ser entrevistados pessoalmente. Nessas situações, foi encaminhado, por correio eletrônico, um questionário construído com a utilização da ferramenta do Google Docs (com as mesmas perguntas norteadoras realizadas na entrevista presencial), e sete atores responderam ao questionário; outros foram entrevistados por Skype (um) e por telefone (três).

A pesquisa teve corte espaço-temporal. O marco inicial é 2000 – ano em que foi instituído o instrumento no Código Florestal –, passando por 2012 – ano em que foi promulgada a Lei nº 12.651/2012 – e estendendo-se até maio de 2017. A análise foi desenvolvida espacialmente, em escala nacional.

Esta dissertação foi organizada em cinco capítulos. São eles, em conjunto, que fornecem os elementos que explicam as trajetórias, os desafios, as fortalezas, as ameaças e as oportunidades do instrumento de CRL por doação.

No primeiro capítulo expõe-se o marco legal das UCs e das RLs, abordando as disposições constitucionais e as normas infraconstitucionais que versam sobre esses espaços. Essas disposições e normas são fundamentais para o posterior entendimento e enquadramento da CRL em UCs. Com referência às UCs, apresentam-se seu conceito, sua relevância e as 12 categorias previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Das 12 categorias de UCs, apenas seis possuem a obrigatoriedade de regularização fundiária das áreas particulares em seu interior, e são exatamente estas o objeto da CRL por doação. Com relação à RL, abordam-se seu conceito e as disposições legais inerentes às restrições impostas a ela. Introduz-se ainda o marco conceitual dos instrumentos de gestão ambiental: os instrumentos de comando e controle e os instrumentos econômicos.

No segundo capítulo são exibidos o contexto em que foi criada a CRL no Código Florestal e o texto da lei. Para compreender o instrumento em sua feição atual é fundamental situá-lo no processo histórico no qual foi inspirado, conduzido e desenvolvido. Assim, retomam-se os fatos e as disputas que propiciaram a criação da CRL em 1998. Segue-se apresentando, nos moldes de uma linha do tempo, o contexto e as alterações nela realizadas até a publicação do Novo Código Florestal em 2012.

No terceiro capítulo avalia-se a CRL por doação sob a dimensão socioambiental, o que pressupõe compreender os prováveis benefícios e/ou prejuízos ambientais que podem advir de sua implementação (ou de sua não implementação). Para tanto, são apresentados os potenciais impactos que sofrem as UCs cujos processos de regularização fundiária não estão efetivados. São expostas também as possíveis fraquezas, as oportunidades e as ameaças tangentes à implementação do instrumento.

No quarto capítulo são trazidas para o centro do debate as repercussões de natureza jurídica decorrentes dos ordenamentos circunscritos à Compensação de RL por doação. Para tanto, apresenta-se o quadro de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizadas contra a CRL e discutem-se quais as normas constitucionais que embasam essas ADIs e como estão essas ações. Ademais, também são tratados no capítulo os conflitos jurídicos decorrentes do decreto que estabelece o limite temporal para que as desapropriações sejam efetivadas. Esses conflitos são resultantes de interesses divergentes entre o poder público e os proprietários privados não indenizados.

No quinto capítulo discorre-se acerca da dimensão econômica da CRL por doação envolvendo UCs. A opção de realizar essa avaliação sob o prisma econômico foi considerada fundamental, pois se a compensação de RL não se mostrar atrativa do ponto de vista econômico para demandantes e ofertantes, o mercado não irá realmente se consolidar. Nessa linha, buscou-se compreender como têm sido estruturados esses mercados de compensação que envolvem UCs e qual o potencial de oferta e demanda que permeia esses mecanismos. Nessa direção, pelo lado da oferta, são apresentadas as plataformas de oferta de áreas habilitadas pelo ICMBio para a CRL. São também indicadas as ofertas de áreas para negociação. Pelo lado da demanda, são apontadas estimativas de déficit de RL nas propriedades rurais e as declarações dos proprietários rurais ao Sicar sobre como pretendem se regularizar.

Por fim, são feitas as considerações finais bem como as recomendações com vistas a qualificar melhor o debate em torno dos potenciais obstáculos de utilização desses mecanismos para efeito de conservação dos recursos naturais.

CAPÍTULO 1

MARCO LEGAL E INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL

1.1 Os espaços territoriais especialmente protegidos da legislação brasileira

A Constituição Federal de 1988, ao versar sobre o meio ambiente, traz, no *caput* do artigo 225, uma norma-princípio enunciativa do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

O direito à integridade do meio ambiente, de acordo com Mello (1995), é direito de terceira geração e constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, no processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social.

No sentido de efetivar esse direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever do poder público de assegurá-lo às presentes e às futuras gerações, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma série de atribuições específicas voltadas ao poder público e ao poder privado, e entre elas insere-se a instituição dos espaços territoriais especialmente protegidos. Tais espaços podem ser públicos ou privados e são criados pelo poder público com o objetivo de proteção especial ao meio ambiente. Pereira e Scardua (2008) enquadram esse conceito como gênero que abarca 16 espécies de espaços protegidos:

- 1) as Unidades de Conservação;
- 2) as áreas destinadas às comunidades tradicionais;
- 3) as áreas tombadas;
- 4) os monumentos arqueológicos e pré-históricos;
- 5) as áreas especiais e os locais de interesse turístico destinados à prática do ecoturismo;
- 6) as reservas da biosfera;
- 7) os corredores ecológicos;
- 8) as zonas de amortecimento;

9) os espaços protegidos constitucionalmente como patrimônio nacional: a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, a Zona Costeira e o Pantanal Matogrossense;

10) as áreas de proteção especial destinadas à gestão ambiental urbana;

11) os jardins botânicos;

12) os hortos florestais;

13) os jardins zoológicos;

14) as terras devolutas e arrecadadas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais;

15) os megaespaços ambientais, protegidos também pelas seguintes normas internacionais: Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, Tratado da Bacia do Prata, Tratado de Cooperação Amazônica, Convenção Relativa a Zonas Úmidas de Importância Internacional e Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural;

16) as áreas de preservação permanente e as **reservas legais**, previstas no Código Florestal.

Para o objeto desta dissertação, é importante aprofundar o conceito de Unidades de Conservação e o de Reservas Legais. Ambas possuem como finalidade comum a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Porém, esses dois espaços são bastante distintos entre si e não se confundem.

1.2 Unidade de Conservação

1.2.1 Conceito, relevância e categorias de Unidades de Conservação

As UCs são porções delimitadas do território nacional especialmente protegidas por lei, pois contêm elementos naturais de importância ecológica ou ambiental. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) definiu-as como:

Art. 2º—Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000).

A criação de UCs pelo poder público é considerada uma estratégia vital para garantir a manutenção dos recursos naturais no longo prazo, em especial de territórios que apresentam características ecológicas e ambientais relevantes.

Segundo Araújo e Barreto (2015), mais de um terço da água para consumo humano é diretamente captada em UCs ou em rios que se beneficiam de sua proteção. Medeiros et al. (2011) apontam que a criação e a manutenção de áreas protegidas no Brasil têm prevenido a emissão de pelo menos 2,8 bilhões de toneladas de carbono, com um valor monetário estimado em R\$ 96 bilhões. Ademais, a criação de áreas protegidas também é largamente reconhecida como um dos pilares da política que reduziu o desmatamento na região amazônica (NEPSTAD et al., 2006).

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) é composto de um conjunto de Unidades de Conservação (UCs) federais, estaduais e municipais formado por 12 categorias de UCs, cujos objetivos específicos se diferenciam quanto à forma de proteção e aos usos permitidos. Há UCs que precisam de maiores cuidados – pela sua fragilidade e suas particularidades –, portanto são Unidades de Proteção Integral, e aquelas que podem ser utilizadas de forma sustentável e conservadas ao mesmo tempo – Unidades de Uso Sustentável (MMA, 2015).

O Quadro 1 ilustra, em números, esse Sistema Nacional de UCs com dados do Cadastro de Unidades de Conservação (CNUC).²

²Este cadastro é mantido pelo MMA com a colaboração dos órgãos gestores federal, estaduais e municipais.

Quadro 1.1 Unidades de Conservação no Brasil em 26/02/2016

Tipo/ Categoria	Esfera						Total	
	Federal		Estadual		Municipal			
Proteção Integral								
Estação Ecológica	32	74681	59	47495	1	9	92	122185
Monumento Natural	3	443	28	892	11	73	42	1408
Parque Nacional / Estadual / Municipal	71	253183	195	94816	113	383	379	348382
Refúgio da Vida Silvestre	7	2017	26	1731	2	22	35	3770
Reserva Biológica	30	39037	23	13447	8	51	61	52535
Total Proteção Integral	143	369361	331	158381	135	538	609	528280
Uso Sustentável								
Floresta Nacional / Estadual / Municipal	65	163934	39	135908	0	0	104	299842
Reserva Extrativista	62	124714	28	19896	0	0	90	144610
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	2	1026	29	110090	5	176	36	111292
Reserva da Fauna	0	0	0	0	0	0	0	0
Área de Proteção Ambiental	32	100167	188	336071	80	25970	300	462208
Área de Relevante Interesse Ecológico	16	431	25	451	9	138	50	1020
RPPN	634	4831	155	687	1	0	790	5518
Total de Uso Sustentável	811	395103	464	603103	95	26284	1370	1024490
Total Geral	954	764464	795	761484	230	26822	1979	1552770

Fonte: CNUC/MMA (2017)

Conforme demonstra o Quadro 1.1, as áreas de UCs definidas pelo CNUC somam 1.552.110 km², o que corresponde a aproximadamente 155 milhões de hectares. Esse valor considera as sobreposições mapeadas. Essas UCs dividem-se em sete categorias de UC de Proteção Integral e cinco categorias de UC de Uso Sustentável. Para cada uma dessas categorias é estabelecido se a UC deve ser constituída por áreas de domínio e posse público, particulares ou ambos, conforme sintetizado no Quadro 1.2.

Quadro 1.2 Unidades de Conservação por Domínio e Posse

Categorias de UCs (Proteção Integral e Uso sustentável)	Domínio	Posse	Áreas particulares deverão ser desapropriadas
Estação Ecológica	Público	Público	Sim
Floresta Nacional/Estadual/Municipal	Público	Público	Sim
Parque Nacional/Estadual/Municipal	Público	Público	Sim
Reserva Biológica	Público	Público	Sim
Reserva da Fauna	Público	Público	Sim
Reserva Extrativista	Público	Uso concedido às populações extrativistas tradicionais	Sim
Refúgio da Vida Silvestre	Público ou privado	Público ou privado	As áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas
Monumento Natural	Público ou privado	Público ou privado	As áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Público	Uso concedido às populações extrativistas tradicionais	As áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas
Área de Relevante Interesse Ecológico	Público e privado	Público e privado	Não
Área de Proteção Ambiental	Público ou privado	Público e privado	Não
Reserva Particular do Patrimônio Natural	Privado	Privado	Não

Fonte: SNUC, 2000. Elaboração da autora

Conforme exposto no Quadro 1.2, as UCs de domínio e posse públicos não podem ter áreas particulares em seu interior, e se as tiverem, estas devem ser desapropriadas. São elas: Estação Ecológica, Floresta Nacional, Parque Nacional, Reserva Biológica e Reserva da Fauna. A Reserva Extrativista (Resex) também é uma categoria de UC de domínio público que não aceita áreas particulares em seu interior. O uso das áreas dessa categoria de UC é concedido às populações extrativistas tradicionais.

Há também categorias de UCs de domínio público que aceitam propriedades privadas em seu interior, como a Reserva de Desenvolvimento Sustentável, e UCs de domínio público e privado, como o Monumento Natural e o Refúgio da Vida Silvestre.

Contudo, a permanência de propriedades privadas no interior dessas categorias só é possível se seus objetivos forem compatíveis com os objetivos da UC. Havendo incompatibilidade ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade, a área deve ser desapropriada (BRASIL, 2000).

1.2.2 Dificuldades na regularização fundiária das Unidades de Conservação – os parques de papel

A despeito de a criação de UCs ser considerada importante estratégia do poder público para garantir a conservação dos recursos naturais no longo prazo, muitas Unidades são criadas, mas permanecem em situação fundiária precária.

Para que as UCs sejam efetivas e cumpram com os objetivos para os quais foram criadas, é essencial que dois pressupostos sejam observados: a integralização ao patrimônio público dos imóveis privados que a compõem³ mediante processo célere de regularização fundiária que transfira o domínio das áreas para o poder público e a existência de condições financeiras não apenas para criar, mas também para manter os espaços territoriais especialmente protegidos (ICMBio, 2017).

Entretanto, não há regulamento explicitando quando e como as desapropriações nas UCs de domínio público devem ocorrer (BARROS, 2011). A lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o SNUC, estabelece os critérios e as

³O ato de criação de UCs não caracteriza a transferência do domínio da área ao poder público. Para que essa transferência ocorra, são exigidas a identificação e a posterior transferência de domínio ou posse dos imóveis mediante indenização ao proprietário (IN 2 ICMBio, 2009).

normas para a criação, a implantação e a gestão das Unidades de Conservação, mas não prevê nenhuma obrigatoriedade de dispor de recursos para a criação de uma UC, como, por exemplo, para indenizar os proprietários que se encontram na área antes de sua criação. Godoy (2015) destaca ainda que, em geral, as exposições de motivos de criação de UCs encaminhadas pelos órgãos ambientais à Casa Civil da Presidência da República, onde a decisão sobre a destinação da área é efetivamente tomada, alegam que a criação da área não gerará novos custos para a administração pública e que a nova unidade será custeada com recursos previstos no orçamento público destinado ao órgão gestor. Há casos também em que se assinala que os recursos serão providos pela compensação ambiental de determinado empreendimento localizado na região.

Desse cenário decorre que muitas UCs são criadas sem previsão orçamentária para executar as desapropriações necessárias e sem que haja um processo de implantação efetivo desses espaços, o que envolveria responsabilidades política, legal e financeira na sua conservação e no seu manejo (BRITO, 2000; DOUROJEANNI, 2002. Em razão desse contexto é que muitas UCs são chamadas de “parques de papel”.

De acordo com diagnóstico de Barros (2011), as dificuldades na aquisição de terras em UCs e na regularização fundiária dessas áreas perpassam problemas históricos, como a complexa legislação, a falta de padronização dos procedimentos de regularização fundiária, a carência de pessoal especializado para trabalhar com os processos de regularização, os limitados recursos financeiros, entre outros fatores. Segundo ISA (2016), a falta de regularização fundiária decorre não apenas da carência orçamentária para que se efetuem as devidas indenizações, mas também da lentidão da gestão pública na obtenção de informações básicas necessárias, como, por exemplo, um cadastro fundiário nacional robusto e atualizado que permita ações conjuntas entre os órgãos de terras estaduais e federais, conhecimento das normas e dos procedimentos devidos para sua efetiva concretização e vontade política para a resolução da questão.

Barros (2011, p. 63), ao levantar o estado da arte da regularização fundiária das UCs, afirma:

O controle do patrimônio público é tão precário que a União chegou ao ponto de desapropriar terras em faixa de fronteira – que são, por determinação constitucional, terras da União –, indenizando a perda da propriedade a quem não tinha esse direito e podia apenas receber o valor das benfeitorias.

De acordo com essa autora, a precariedade dessa situação deve-se a uma série de fatores, como os elencados pela coordenação-geral de Consolidação Territorial das Unidades de Conservação do ICMBio, descritas a seguir:

- a) memoriais descritivos apresentam falhas como imprecisão, dubiedade, erro de leitura ou de digitação;
- b) conflitos socioambientais e/ou resistências contra as UCs;
- c) recursos financeiros insuficientes;
- d) poucas informações gerenciais;
- e) poucas ferramentas e baixa cultura de planejamento;
- f) recursos humanos insuficientes;
- g) inexistência ou fragilidade das normas (BARROS, 2011, p. 64).

Nessa mesma linha, Barros (2011) também apontou que os dados disponíveis sobre as UCs não permitem definir categoricamente qual a situação fundiária das UCs federais, uma vez que ainda não foi possível reunir todo o acervo de informações dos órgãos que antecederam ao ICMBio. Ademais, esse órgão destaca que não é tampouco possível informar detalhadamente os dados a respeito dos proprietários e dos imóveis já desapropriados e nem daqueles que ainda será necessário fazê-lo.

Os órgãos de fiscalização e controle – como o TCU e os órgãos de controle estaduais – também já constataram dificuldades institucionais e financeiras do poder público em efetivamente implementar as UCs criadas. Para o TCU (2013), a implementação das UCs tem sido marcada por ações insuficientes, pontuais e desarticuladas. Estas enfrentam vários problemas, como a falta de planos de manejo (ou planos desatualizados), a necessidade de demarcação das áreas em campo e a baixa regularização fundiária das UCs. De acordo com esse órgão, apenas 4% das UCs no bioma Amazônia apresentam alto grau de implementação. Dado esse contexto, já há demandas do Tribunal de Contas dos Estados (TCE) e da União (TCU) e do Ministério Público Federal (MPF) por uma atuação mais eficaz dos gestores das UCs.

A regularização fundiária envolve, em termos de custos, conforme destaca o MMA (2009), estudos sobre a situação fundiária da área e a desapropriação (pagamento pelas terras privadas e pelas benfeitorias). Com base nesses custos, o MMA estima a necessidade de um R\$ 1 bilhão anuais pelos próximos vinte anos para custear o passivo federal de regularização fundiária. Esse passivo refere-se a todas as regularizações fundiárias dentro de UCs, e não apenas àquelas relacionadas às propriedades privadas que estão dentro das UCs.

Se, por um lado, o estado defronta-se com um passivo de regularização fundiária de R\$ 20 bilhões, por outro defronta-se com poucos recursos, que têm sido destinados a essa finalidade a “conta-gotas”. Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), se o governo federal mantiver a média de gastos com a regularização fundiária de UCs registrada entre 2009 e 2012, levará 102 anos para resolver o problema (ARAÚJO; BARRETO, 2015).

Conforme Brito (2000) e Dourojeanni (2002), a própria existência dos parques no futuro fica comprometida pelas decisões e pelas ações precariamente planejadas e implementadas no presente.

O Quadro 1.3 ilustra a deficiência orçamentária para a regularização fundiária das UCs. Para tanto apresenta os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) destinados ao processo de regularização fundiária das UCs federais e aqueles realmente gastos pelo poder público. As ações orçamentárias discriminadas no quadro envolvem, para além do pagamento pela indenização em si das terras privadas e das benfeitorias, o levantamento da situação fundiária das UCs.

Quadro 1.3 Execução orçamentária para a regularização fundiária das Unidades de Conservação

Ano Exercício	Unidade Orçamentária	Ação	Localizador	GND	LEI + CRÉDITOS	EMPENHADO	PAGO
2010	44208 ICMBio	- 6381 - Regularização Fundiária das Unidades de Conservação Federais	0001 - Nacional	5- IF*	720'948.00	681'120.86	681'120.86
2010	44209 ICMBio	- 6381 - Regularização Fundiária das Unidades de Conservação Federais	0020 - Na Região Nordeste	5- IF*	150'000'000.00	50'000'000.00	50'000'000.00
2011	44211 ICMBio	- 6381 - Regularização Fundiária das Unidades de Conservação Federais	0001 - Nacional	5- IF*	2'000'000.00	1'949'684.28	-
2011	44212 ICMBio	- 6381 - Regularização Fundiária das Unidades de Conservação Federais	0020 - Na Região Nordeste	5- IF*	100'000'000.00	48'997'397.23	48'997'397.23
2011	44213 ICMBio	- 8492 - Apoio à Criação e Gestão de Áreas Protegidas	0001 - Nacional	5- IF*	3'372'041.00	27'461.87	-
2012	44215 ICMBio	- 6381 - Consolidação Territorial das Unidades de Conservação Federais	0001 - Nacional	5- IF*	10'500'000.00	482'765.29	-
2012	44216 ICMBio	- 6381 - Consolidação Territorial das Unidades de Conservação Federais	0101 - Nacional (Crédito Extraordinário)	5- IF*	666'667.00	-	-
2013	44218 ICMBio	- 6381 - Consolidação Territorial das Unidades de Conservação Federais	0001 - Nacional	5- IF*	58'502'603.00	26'000.00	26'000.00
2014	44220 ICMBio	- 6381 - Consolidação Territorial das Unidades de Conservação Federais	0001 - Nacional	5- IF*	210'500'000.00	458'245.45	458'245.45
2015	44222 ICMBio	- 20WM - Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais	0033 - No Estado do Rio de Janeiro	5- IF*	801'200.00	801'199.04	-
2015	44223 ICMBio	- 6381 - Consolidação Territorial das Unidades de Conservação Federais	0001 - Nacional	5- IF*	14'500'000.00	-	-
2016	44225 ICMBio	- 20WM - Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais	0001 - Nacional	5- IF*	495'982.00	495'981.72	495'981.72
2017	44227 ICMBio	- 20WM - Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais	0001 - Nacional	5- IF*	41'043'203.00	5'438'251.62	443'780.59

Fonte: Siope Gerencial – execução orçamentária. Data de geração do relatório: 30/05/2017

Uma estimativa de valores do que deveria ser gasto com a regularização fundiária das UCs federais é da ordem de R\$ 12 bilhões (BRAGANÇA, 2013). Os valores destinados a esse fim quando excepcionais, como nos anos de 2010 e 2011, foram de aproximadamente 0,4% desse total. Em anos em que a situação foi pior não houve recurso algum do orçamento para a regularização fundiária, como nos anos de 2012 e 2015. Em outros anos, como em 2013, os valores destinados à regularização foram tão ínfimos, R\$ 26 mil, que puderam pagar, no máximo, a indenização a uma pequena propriedade.

Em 2017, os recursos da compensação ambiental que estavam na Caixa Econômica Federal foram incorporados ao orçamento. Todavia, não há motivo para entusiasmo, pois esses recursos não poderão ser utilizados em função do teto dos gastos públicos.

Dado o exposto, o Quadro 1.3 sinaliza a necessidade de haver outros instrumentos capazes de apoiar a regularização fundiária das UCs, como a CRL por doação, assim como a compensação ambiental e outros.

1.3 Reserva Legal

1.3.1 Direito de propriedade X função social da propriedade

As florestas de domínio privado, assim como as florestas de domínio público, não podem ser livres e irrestritamente exploradas. O Direito Ambiental impõe limitações ao direito de propriedade, determinando aos proprietários condutas que devem ser acatadas sob pena de estarem desrespeitando os princípios desse ramo do Direito (OLIVEIRA; DANI; BARROS, 2011).

A Constituição Federal Brasileira determina, em seu artigo 5º, inciso XXII, a necessidade de cumprimento da função social da propriedade para que seja assegurado o direito a esta e estabelece, em seu artigo 186, os requisitos pelos quais as propriedades rurais cumprirão sua função social, são eles:

- I – aproveitamento racional e adequado;
- II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988).

A função social da propriedade visa a garantir que o direito individual não despreze o coletivo, manifestando-se por meio da limitação das faculdades do direito de propriedade, da estipulação de condições para o exercício dos poderes do

proprietário e da obrigação do exercício de alguns direitos de domínio. Segundo Macedo (2009), é com base na função ambiental que se pode cobrar a utilização social dos bens ambientais, isto é, o uso, o gozo e a fruição de tais bens – que são de uso comum do povo – devem ocorrer com vistas ao bem-estar de todos.

Consoante destacado por Silva (2012, p. 272) em relação à finalidade da propriedade privada:

Não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado, especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

O direito de propriedade, conforme explicitado anteriormente, embora garantido pela Constituição, não se encontra mais restrito apenas a interesses individuais, como antes ocorria, quando era possível usar, dispor e fruir da coisa sem a intervenção do Estado (MOREIRA, 2016). Uma das maneiras de o Estado, no uso de sua autoridade, limitar o uso da propriedade é por meio de controle administrativo, o que, segundo Santos (2001), refere-se à intervenção na propriedade e nas ações dos particulares regulando o pleno direito de propriedade e intervindo em suas ações particulares. Outra característica das limitações administrativas é que estas não geram indenização ao particular que as sofre. O instituto da Reserva Legal é um exemplo de limitação administrativa à propriedade rural e está em conformidade com o que apregoa Édís Milaré (2009, p. 752):

[...] é uma limitação inerente ao atendimento da função social no exercício do direito da propriedade rural recomendada pela Carta Constitucional de 1988, independentemente da vegetação ali existente (natural, primitiva, regenerada ou plantada) ou do fato de essa vegetação ter sido substituída por outro uso do solo. Essa a intenção do Código Florestal de 1965, que ainda persiste.

1.3.2 Conceito e disposições legais da Reserva Legal

De acordo com o apresentado anteriormente, a RL configura-se como uma limitação imposta à propriedade rural e é entendida como uma área dentro do imóvel rural, coberta por vegetação natural, obrigatoriamente protegida que pode ser explorada com o manejo florestal sustentável, nos limites estabelecidos em lei para o bioma em que se encontra a propriedade. A lei que dispõe sobre esse instituto é a de nº 12.651/2012. Em seu art. 3º há a definição de Reserva Legal:

III - área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa (BRASIL, 2012).

A conservação da Reserva Legal é uma exigência da legislação brasileira para toda e qualquer propriedade ou posse rural com vegetação nativa e responsabilidade de seu proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica de direito público ou privado. Na linguagem jurídica, essas obrigações são consideradas *propter rem*, ou seja, são transmitidas ao sucessor nos casos de transferência de domínio ou posse do imóvel (LEHFELD; CARVALHO; BALBIN, 2015; MERCADANTE, 2001).

A exigência legal de conservar uma parcela da área no interior das propriedades está embasada no fato de essas áreas serem essenciais para a preservação da biodiversidade do país, como demonstrado por vários autores (DIEDERICHSEN, 2003; DITT, 2002; JOELS, 2002; METZGER et al. (2010), pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e pela Academia Brasileira de Ciências (SPBC/ABC, 2011, 2012). Vários estudos já apontaram a importância da RL como forma de garantir as funções ecológicas da paisagem (METZGER, 2010) e por servirem de “trampolins ecológicos” no deslocamento e na dispersão de espécies (SILVA et al., 2011). Segundo Marques e Raniere (2012, p, 131), a criação de espaços naturais especialmente protegidos em áreas de domínio privado é considerada a principal estratégia de contenção às crescentes ameaças à manutenção da biodiversidade.

No atual Código Florestal, as exigências em termos de percentuais mínimos a serem registrados como RL por bioma e região são:

- 80% na área de florestas da Amazônia Legal;
- 35% na área de Cerrado da Amazônia Legal;
- 20% nas demais regiões do país.

A área de RL deve ser escolhida pelo proprietário e ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente, devendo ser considerados, no processo de aprovação, os seguintes estudos e critérios, quando houver:

[...]

I - o plano de bacia hidrográfica;

II - o Zoneamento Ecológico-Econômico;

III - a formação de corredores ecológicos com outra Reserva Legal, com Área de Preservação Permanente, com Unidade de Conservação ou com outra área legalmente protegida;

IV - as áreas de maior importância para a conservação da biodiversidade; e

V - as áreas de maior fragilidade ambiental (BRASIL, 2012).

A Lei nº 12.651, de 2012, prevê também que a área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR). O CAR possibilitou ao proprietário rural a desobrigação de averbação no Cartório de Registro de Imóveis da Reserva Legal, distintamente do que era previsto no Código Florestal de 1965.

Outra diferença no ordenamento jurídico da legislação atual em relação à passada é que a lei vigente admite o cômputo das Áreas de Preservação Permanente⁴ (APP) no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel (BRASIL, 2012).

A Reserva Legal pode também ser instituída por um grupo de proprietários de imóveis rurais que se associam em regime de condomínio para formar a porcentagem exigida da Reserva Legal do conjunto de propriedades envolvidas (BRASIL, 2012). Essa parceria é uma alternativa para que os proprietários que não possuem em seus imóveis o percentual mínimo de Reserva Legal possam se unir e escolher uma área em um dos imóveis, ou mesmo adquirir uma área preservada em outro imóvel, e destiná-la à Reserva Legal do condomínio de propriedades.

Com relação àqueles que não cumprirem as exigências de manutenção da RL no interior das propriedades (ocuparem as áreas que deveriam ser conservadas), a Lei nº 12.651/2012 prevê que estes têm a obrigação de recuperar sua área de RL.

É relevante realçar também que o Novo Código Florestal ampliou o uso econômico da propriedade ao dispor que o produtor pode recuperar parte da área de RL com espécies florestais comerciais, desde que intercalada com espécies nativas, evitando a monocultura.

Os imóveis rurais pequenos (até quatro módulos fiscais) foram anistiados da exigência de recuperar os déficits de RL que detinham até 22 de julho de 2008, e a

⁴As condicionantes para isso são de que este procedimento não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo; de que a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do Sisnama; e de que o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR) (BRASIL, 2012).

RL desses imóveis será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo.

No caso dos imóveis acima de quatro módulos fiscais e que desmataram a RL com outras atividades antes de julho de 2008, a lei não os anistiou, mas dispôs de outras possibilidades de regularização ambiental, para além da possibilidade convencional de recuperar a vegetação da área com plantio: permitir a regeneração natural da vegetação da área e/ou compensar a RL com outra área.

Esta última possibilidade – compensar os déficits de RL com outra área – está no centro das questões abordadas nesta dissertação, em especial com relação às modalidades de compensação de RL que envolvem os proprietários privados no interior de UCs pendentes de regularização fundiária.

O conceito de compensação de RL e as distintas modalidades legais que preveem que estas possam ser efetivadas e suas implicações (positivas e negativas) serão detalhados nos capítulos a seguir.

1.3.3 Conceito de Reserva Legal nas legislações passadas

O conceito de reservar uma parte da propriedade com florestas já está implícito nas normas legais brasileiras desde o primeiro Código Florestal, de 1934, o qual estabelecia que nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderia desmatar mais do que três quartos da vegetação existente (BRASIL, 1934). Todavia, naquela época, a preocupação do legislador era manter a reserva para uso próprio na fazenda a fim de evitar a escassez de madeira, e não uma preocupação centrada na conservação do meio ambiente (OLIVEIRA; BACHA, 2005). Naquela época o proprietário poderia desmatar totalmente uma floresta nativa, heterogênea e transformá-la em outra plantada, homogênea. Ademais, conforme ressalta Marques (1999), o cálculo do percentual de um quarto da Reserva Legal tinha por base as áreas de florestas existentes na propriedade. Logo, em uma propriedade de 1.000 ha, com apenas 10% de áreas florestadas, apenas 2,5% da área total do imóvel, ou seja, 25 ha, seria considerada RL.

Apesar de essa ideia de reservar uma parte da floresta sem uso já estar implícita nas normas brasileiras desde 1934, foi apenas com a Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989, que foi instituído o conceito de Reserva Legal e incluído na Lei nº 4.711, de 15 de setembro de 1965. A característica anterior manteve-se, ou seja, poderia existir o completo desmatamento das florestas, desde que fossem replantadas, não importando o tipo específico de espécie para o bioma (SELBACH, 2013). A RL estabelecida naquele momento era de no mínimo 50% da área da

propriedade. Naquele momento também foi instituída a obrigatoriedade de averbar a RL na matrícula do imóvel no Registro de Imóveis.

Na década de 1990, o conceito de RL foi sendo moldado por meio de uma série de medidas provisórias que alteraram sua dimensão e abrangência. A MP nº 1.511, de 1996, desencadeou esse processo ao aumentar a RL na Amazônia de 50% para 80% da propriedade e proibir a conversão de áreas de florestas em áreas agrícolas nas propriedades rurais que já possuísem áreas já desmatadas, abandonadas ou subutilizadas. O importante a destacar aqui é que o conceito de RL foi se vertebrando ao longo dos anos e ganhando “massa” ambiental.

De acordo com Raniere (2004), a crescente preocupação com a conservação de processos ecológicos na proteção dos solos, da água e da biodiversidade foi fundamental para valorização da RL.

1.4 Os instrumentos de gestão ambiental

Os instrumentos no âmbito das políticas públicas são ferramentas utilizadas para atingir os objetivos definidos para uma dada política. A literatura técnica costuma dividir as políticas de gestão ambiental em “comando e controle” (CC), “instrumentos econômicos” (IE) e “instrumentos de persuasão” (IP). Essa classificação, todavia, nem sempre é uniforme em torno desses grandes grupos.

1.4.1 Instrumentos de comando e controle

Os instrumentos de comando e controle – também conhecidos como instrumentos regulatórios – incluem regras, normas e regulamentos que visam proibir, limitar ou condicionar certas formas de comportamento dos agentes. O controle dessas regras é realizado diretamente pelos órgãos reguladores, e o não cumprimento delas acarreta sanções de cunho penal e administrativo (LUSTOSA et al., 2010).

Esses instrumentos, portanto, induzem comportamentos de acordo com determinações do Estado. Conforme destacam Field e Field (2014, p. 204), a abordagem de comando e controle de políticas públicas é aquela em que, a fim de gerar comportamentos socialmente desejáveis, as autoridades políticas garantem o comportamento por meio de leis usando maquinários de fiscalização – tribunais, polícia, multas, etc.

Para Varela (2001), os instrumentos de comando e controle caracterizam-se pela utilização de formas de regulação direta e indireta. A autora cita exemplos de instrumentos de comando e controle de regulação direta:

- a) padrões de emissão para fontes específicas;
- b) cotas (licenças ou permissões) não transferíveis (não é permitida sua comercialização);
- c) controle de equipamentos, processos, insumos e produtos;
- d) zoneamento – sua finalidade é exercer um controle espacial das atividades realizadas pelos agentes econômicos.

Os instrumentos de comando e controle de regulação indireta são procedimentos não estabelecidos por uma legislação ambiental, mas podem afetar, positiva ou negativamente, as questões ambientais (VARELA, 2001). Eles são os que normalmente definem a escala sustentável tratada pela economia ecológica (a escala de utilização dos recursos naturais. Daly (1992) define a escala como os fluxos materiais e energéticos provenientes do meio ambiente que estejam em conformidade com a capacidade de suporte do sistema. Daly e Farley (2000) admitem que a escala é um princípio fundamental no desenho de políticas públicas, pois garante o uso sustentável dos recursos naturais.

Consoante Fasiaben (2010), a RL, sob a ótica da economia ecológica, refere-se à escala. A legislação brasileira fixa a RL, de acordo com os diferentes biomas brasileiros, nas proporções de 80% para as áreas de floresta na Amazônia, 35% para as áreas de cerrado na Amazônia e 20% para as demais regiões do Brasil. Se os proprietários rurais não cumprirem essas exigências impostas pela legislação, o poder público pode, com seus instrumentos de comando e controle, multar e/ou embargar esses proprietários.

A desvantagem desses instrumentos de comando e controle é que tendem a falhar em promover a alocação eficiente e não proveem incentivos para ultrapassar uma meta (DALY; FARLEY, 2010).

Ademais, vários autores já salientaram que para os instrumentos de comando e controle funcionarem com eficácia os papéis regulador e policial dos governos precisam funcionar em associação. O sucesso do sistema dependerá quase exclusivamente da capacidade do órgão de controle ambiental em assegurar a obediência à lei, o *enforcement* (MARGULIS, 1996; SEROA; RUITENBEEK; HUBER, 1996).

1.4.2 Instrumentos econômicos

Os instrumentos econômicos atuam nos custos de produção e consumo direta e indiretamente associados aos objetivos da política ambiental (SEROA,

2014). Esses instrumentos são amplamente considerados como alternativa economicamente eficiente e ambientalmente eficaz para complementar as estritas abordagens do comando e controle

Riva et al. (2007) afirmam que esses instrumentos podem criar um ambiente institucional e econômico no qual os serviços ambientais prestados pelos ecossistemas nativos passem a ser valorizados e remunerados.

Os IEs podem almejar objetivos distintos. Segundo Nusdeo (2006), eles podem estimular a atuação do setor privado e mesmo do poder público na preservação ambiental e dar concretude aos princípios do poluidor pagador ou do usuário pagador. Eles podem ainda desempenhar funções de correção de externalidades, de financiamento de determinadas receitas e de cobertura de custos e indução de comportamentos. Quanto mais eficazes para a realização dessas funções, maior sua contribuição para a política ambiental em questão e sua capacidade de induzir o desenvolvimento sustentável de um país ou região determinados.

Para Seroa da Motta (1996), os IEs possibilitam aos poluidores e aos usuários de recursos encontrarem a combinação de controles que lhes seja mais favorável, resultando daí custos mais baixos do que em outras abordagens.

Seroa da Motta (2014) alega que os IEs podem ser divididos entre os mecanismos baseados em preço e os mecanismos baseados em quantidades. Os mecanismos baseados em preços podem alterar o preço relativo dos recursos ambientais. Ele exemplifica que, no âmbito dos subsídios, pode-se fazer uma mudança de tributo e estipular uma alíquota muito maior para usos ambientalmente não desejados ou vice-versa. Ou então pode-se introduzir uma penalização na forma de um novo tributo.

Os mecanismos baseados em quantidades atuam sobre a quantidade total do recurso e induzem a criação de mercados. Esses instrumentos alocam direitos de uso dos recursos naturais ou de emissão de poluentes aos agentes econômicos e criam mecanismos para que sejam transacionados entre eles (NUSDEO, 2006). Os IEs baseados em quantidades são os que mais interessam para o objeto desta dissertação, portanto será aprofundado o conhecimento sobre eles.

Os IEs baseados em quantidades podem induzir a criação de mercados ao associarem um preço diretamente à sua utilização (NUSDEO, 2006). Nesses mercados são instituídas Licenças de Desenvolvimento Negociáveis (*Tradable Development Rights* – TDR – na sigla em inglês), também chamadas de licenças comercializáveis. Os IEs de TDR alocam direitos de uso do recurso aos usuários e permitem que estes os transacionem entre si. Os agentes podem comprar ou vender

direitos (cotas) de poluição de fato ou potencial, transferir riscos associados a danos ambientais para terceiros e vender resíduos do processo de fabricação (ALMEIDA, 1998).

Field e Field (2014) exemplificam um caso concreto de Licença de Desenvolvimento Negociável por meio de programas do tipo *cap and trade* (limitar e comercializar).

Suponhamos, por exemplo, que um programa de CAP tenha sido instituído para reduzir a quantidade de enxofre emitida por um grupo de usinas elétricas. As emissões totais são, digamos, 150.000 toneladas de enxofre por ano, e os tomadores de decisão resolveram que elas têm de ser reduzidas para 100.000 toneladas por ano. Vamos analisar a situação de uma usina elétrica. Suponhamos que ela esteja emitindo 5.000 toneladas de enxofre atualmente. O programa lhe concede 2.500 direitos de emissão. O gerente da usina tem três escolhas:

1. reduzir as emissões até chegar ao número de direitos de emissão recebidas;
2. comprar direitos de emissão adicionais e gerar emissões em níveis mais altos do que o nível inicialmente concedido (p. ex., comprar 1.000 direitos de emissão para adicionar às suas 2.500, de modo que suas emissões agora passem a ser de 3.500 toneladas/ano;
3. reduzir as emissões abaixo do nível concedido original e, então, vender os direitos de emissão que não precisar (p. ex., reduzir as emissões para 1.800 toneladas/ano e vender 1.000 direitos de emissão) (FIELD; FIELD, 2014, p. 250).

Ainda de acordo com esses autores, essas políticas criam incentivos para que as empresas busquem maneiras de reduzir suas emissões de poluentes ao menor custo possível. Segundo May et al. (2015), a característica comum dos programas de TDR é seu recurso primário de criação de mercados para gerenciar transações voluntárias. Eles afirmam que a despeito de as transações serem voluntárias elas estão sujeitas a regulação, registro e monitoramento público.

Um dos problemas citados na literatura sobre os TDRs, conforme May et al. (2015) em citação a Mc Connell et al. (2009), é que as cotas de TDR podem não atrair procura suficiente que as façam atingir um valor superior ao uso dos direitos de desenvolvimento existentes na área de oferta, como o custo de oportunidade. May et al. (2015) sugerem a consideração dos seguintes pré-requisitos para que a utilização dos instrumentos de TDR seja bem-sucedida:

- i) direitos de propriedade assegurados, com terras bem demarcadas e sem sobreposição;

- ii) áreas demarcadas para proteção sujeitas ao monitoramento do cumprimento da lei;
- iii) fortes instituições regulatórias que fiscalizam as restrições de uso da terra em ambas as áreas de oferta e de demanda e efetivamente punem os proprietários de terra que não cumprem a lei;
- iv) custos de transação razoáveis para criação e funcionamento do sistema são incorporados nos preços de mercado ou são assumidos por outras partes interessadas (MAY et al., 2015, p. 14).

A CRL é uma forma de licença negociável, conforme discutido por autores que abordaram a criação de mercados para reservas de vegetação nativa (IGLIORI et al., 2007; KAECHELLE, 2007; FASIABEN, 2010; MAY et al., 2015).

Compensar, em termos etimológicos, significa colocar um peso ou valor para suprir outro peso ou valor que tenha sido danificado, tirado, lesado ou subtraído. A esse respeito, Machado (2002, p. 73) instrui:

Em diversas línguas – inclusive na portuguesa – a compensação visa a contrabalançar uma perda ou um inconveniente presente ou futuro. A compensação não é um presente que se dá a alguém, pois se compensa por algo que representa um desequilíbrio, isto é, tenta-se o restabelecimento do equilíbrio.

O conceito de compensação tem sido incorporado à política ambiental brasileira com distintos enfoques e em distintas legislações.⁵ Há várias formas de compensação: ambiental, florestal, de RL, entre outras.

Com relação à CRL, ela possibilita que proprietários rurais que desmataram sua RL além do permitido pela lei não sejam obrigados a reflorestar toda a área para se regularizar, podendo optar por compensar esses déficits em outra propriedade rural. A ideia embutida no conceito de CRL é que o proprietário deficitário pague para que outro produtor, ou ainda o poder público, mantenha um pedaço de vegetação por ele.

De acordo com Bernasconi (2013), o instrumento de CRL por CRA tem o mesmo funcionamento do que tem sido chamado pela literatura de direitos de desenvolvimento negociáveis. Para esta autora, a CRL, na prática, é uma política do tipo *cap-and-trade*. Porém, em vez de ser definido um limite de uso de um recurso ou emissão, é fixado um limite de obrigação de conservação, ou seja, um limite mínimo que deve ser deixado sob a forma de vegetação natural para fins de

⁵Como, por exemplo, na compensação ambiental na lei do SNUC, que determina que nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e a manutenção de Unidade de Conservação.

conservação ambiental e uso sustentável. Desse modo, o que deve ser distribuído de forma justa não são os direitos de uso, e sim os deveres de conservação: quanto cada proprietário deve proteger em sua propriedade. A distinção desse instrumento de CRL, tratado pela pesquisadora, de outros tipos de licença é que este vale somente para adequação de desmatamentos passados (ocorridos até 2008), ou seja, não é um mecanismo de *offset* comum, uma vez que as medidas de compensação não poderão ser utilizadas como forma de viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

.

CAPÍTULO 2

COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL – DO CONTEXTO AO TEXTO

2.1 Contexto: rejeição da RL, Estado fraco e aumento do percentual de RL

Compreender os instrumentos de CRL em sua feição atual implica retroceder ao passado e situá-los no processo histórico no qual foram inspirados, conduzidos e desenvolvidos. Para tanto, como ponto de partida é importante entender que os proprietários rurais, desde a criação do instituto da RL, em 1934, até o novo Código Florestal, em 2012, não vêm cumprindo efetivamente com suas obrigações de manutenção da RL na propriedade. Historicamente esses proprietários estão envolvidos em um processo de desobediência civil e resistência ao cumprimento das leis. Cunha (2013) esclarece que as regras do Código Florestal (CF), principalmente as alusivas à RL, sempre foram ignoradas pelo setor produtivo rural. Oliveira e Bacha (2003) estimam, com base em dados do Incra, que desde a década de 1970 menos de 10% dos imóveis rurais brasileiros manteve Reserva Legal nos limites fixados em lei.

O não cumprimento da manutenção da RL é decorrente de vários aspectos, dentre eles o fato de muitos produtores e representantes da classe considerarem um absurdo o país exigir que se reserve uma parte da propriedade que não se pode utilizar. Essa convicção é facilmente evidenciada nos discursos de vários atores que participaram das audiências públicas, realizadas entre 2009 e 2010, sobre o Código Florestal. A título de exemplo, citam-se alguns trechos que comprovam tal postura:

“Somos contra a reserva legal porque a achamos ilegal e imoral. Ilegal porque não podemos deixar de produzir alimentos em terras férteis como a nossa, e imoral porque não podemos deixar as pessoas com fome pelo fato de termos de plantar árvores. O presidente Lula quer fome zero, então que nos ajude a plantar onde podemos plantar.” Cláudio Hoffmann – produtor rural – em Audiência Pública realizada em Assis Chateaubriant (PR) em 4 de dezembro de 2009 (REBELO, 2012).

[...] “considero uma estupidez determinar simplesmente que na Floresta Amazônica pode-se abrir, única e exclusivamente, 20% da área. O que deveria determinar esse percentual é a aptidão das terras, pois existem áreas de alta produção e outras não apropriadas, e esse fato não pode ser ignorado.” Carlos Pereira Galvan – representante do Sindicato Rural de Sinop e da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso – em Audiência Pública realizada em Colíder (MT) em 21 de novembro de 2009 (REBELO, 2012).

“A proteção ao meio ambiental gera benefícios a todos e não deveria ficar sob a responsabilidade de um único setor, ou seja, do setor rural, e sim sob a responsabilidade de toda a sociedade.”
 Monica Bergamaschi – diretora executiva da Associação Brasileira do Agronegócio da Região de Ribeirão Preto/Abag/RP – em audiência pública realizada em Ribeirão Preto (SP) (REBELO, 2012).

Dado o entendimento histórico de muitos proprietários rurais de que a RL é uma “intromissão” do Estado nas propriedades rurais, muitas áreas foram desmatadas. Nessa linha e conforme Ahrens (2001), a RL sempre foi alvo de intensos conflitos, polarizados essencialmente em duas posições antagônicas: de um lado aqueles que defendem o uso econômico irrestrito e maximizado da terra, e de outro aqueles que levam em conta a conservação dos recursos naturais nas atividades produtivas.

O segundo ponto a ser destacado refere-se a omissão e a incapacidade do poder público em exigir dos proprietários rurais o efetivo cumprimento da lei. Vários autores já assinalaram essa dificuldade. A organização Terra de Direitos (2009) – colegiado bastante crítico quanto a essa incapacidade do Estado em exigir o cumprimento das leis ambientais – acusa o Estado brasileiro de editar legislações como “letra morta”, ou seja, sem aplicabilidade social.

Ainda sobre a ineficiência do Estado em exigir o cumprimento das leis, Ortega⁶ (2016) destaca o forte poder político dos setores ligados à agricultura e as dificuldades e pressões que os órgãos ambientais enfrentam ao multar e ou embargar esse setor ante essa dominância política com ideário rural (informação verbal).

Castro (2010), ao analisar a RL, sua instituição e o desmatamento em propriedades rurais do município de Sorriso, Mato Grosso, ressalta que a representação dos interesses da classe ambiental surgiu tardiamente no Brasil em relação à ação secular das classes dominantes. Para esse autor, os produtores rurais representam uma categoria social que passou a ter força como reflexo de sua organização e representação política no Estado, sobretudo após o regime militar, quando emergiram representantes dos interesses das classes latifundiárias e dos grandes produtores no estado de MT. Esse autor aproxima-se dos conceitos de classe, poder e Estado capitalista de Poulantzas. Utilizando-se desses conceitos, ele constata que não havia luta de classes no seio do Estado, no que tange aos interesses da classe ambientalista, no período anterior à primeira metade da década

⁶Informação fornecida por Walmir Ortega na entrevista realizada em Brasília em 11 de julho de 2016.

de 1990, refletindo, assim, no reduzido *enforcement* do Estado acerca das regras de conservação da RL. Ainda de acordo com Castro, aquele cenário retardou a conquista dos interesses ambientais nas representações dos interesses políticos no Estado.

Castro (2010) entende que parte da solução desse problema passa por uma melhoria substancial do *enforcement* exercido pelo Estado e pela complementação de suas ações por meio de instrumentos econômicos e de comunicação. Essa solução indicada pelo autor é compartilhada por diversos acadêmicos e gestores públicos.

Sparoveck (2012), ao tratar das razões que levaram à não conformidade dos proprietários rurais em relação ao Código Florestal, aponta, além da não aceitação das restrições de uso da propriedade pelos produtores e da falta de fiscalização, outros dois fatores: as constantes mudanças na legislação e a definição imprecisa de alguns instrumentos.

O baixo cumprimento da legislação ambiental pelos proprietários rurais e a ineficiência do Estado em exigir o cumprimento desta tiveram como saldo uma política ambiental pouco expressiva nos anos 1970 a 1990. Mello (2006) demonstra essa inexpressividade esmiuçando as incoerências entre os discursos e a realidade prática dos investimentos públicos para a Amazônia. De acordo com essa autora, a despeito de terem sido realizados investimentos para atividades de conservação e fortalecimento da proteção ambiental entre os anos 1980 e 1990, estes não tiveram força política e econômica capaz de reverter as práticas predatórias no uso dos recursos naturais. Os níveis de desmatamento no final dos anos 1980 e começo dos anos 1990 atingiram patamares altíssimos. De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE, 2004), entre agosto de 1994 e agosto de 1995 o desmatamento atingiu o recorde de 2,9 milhões de hectares na Amazônia.

Esse cenário de baixa expressividade da política ambiental, aliado a altas taxas de desmatamento medidas no final dos anos 1980, provocou alarde dentro e fora do país (MELLO, 2006, p. 106). Vale destacar ainda que no começo da década de 1990 os “olhos” do mundo estavam voltados para a Amazônia, pois naquele momento o país estava por sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento, a Rio-92, e os temas ambientais estavam sob bastante visibilidade (MELLO, 2006). Nessa linha, Trigueiro (2005) aponta que a Rio-92 reforçou a inserção do meio ambiente no pensamento jurídico e social e fomentou a proteção dos componentes ecológicos em bases constitucionais. Poucos dias depois da Conferência, expressões veiculadas apenas no meio científico foram

popularizadas e passaram a pautar discussões em diferentes meios da população brasileira.

Como reação a essa situação e com receio de “arranhar” sua imagem no exterior, o governo arrochou as regras do Código Florestal. O então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, expediu a Medida Provisória nº 1.511/1996 com o objetivo de tornar mais rigorosa a proteção ambiental do bioma Amazônia (SILVA et al., 2010). Ainda segundo esses autores, a edição dessa medida pelo governo não foi motivada pela preocupação com o meio ambiente, mas sim com a imagem do país no exterior, o que é evidenciado pela participação do Ministério das Relações Exteriores, juntamente com o Ministério do Meio Ambiente e com o Ministério de Ciência e Tecnologia, na redação da justificativa para a edição dessa medida provisória.

A MP nº 1.511/1996 aumentou a reserva legal na Amazônia de 50% para 80% da propriedade e proibiu a conversão de áreas de floresta em áreas agrícolas nas propriedades rurais que possuísssem áreas já desmatadas, abandonadas ou subutilizadas (BRASIL, 1996). Para Cunha (2013), essa MP foi o estopim de um processo conflituoso que se estendeu até a alteração do Código Florestal. Conforme destacam Prioste et al. (2009), a MP nº 1.511/1996 inaugurou a edição de uma série de medidas provisórias que alteraram de forma significativa as disposições do Código Florestal sobre a RL. De julho de 1996 a agosto de 2001, 68 medidas provisórias foram editadas mês a mês e mudaram diversos pontos do CFB (CUNHA, 2013).

Cunha (2013) buscou entender as regras alusivas às referidas MPs e como o comportamento de atores políticos influenciaram na tomada de decisões relacionadas ao Código Florestal e na instituição do instrumento de CRL. Sua investigação apoiou-se em detalhada análise documental e em entrevistas com atores relevantes que participaram ativamente daquele processo. Esse autor demonstra que as negociações envolvendo tais demandas eram travadas principalmente entre o Executivo e membros de sua coalizão, muitos dos quais ligados à bancada ruralista. Segundo ele, se de um lado o governo Cardoso fazia concessões para que as principais diretrizes da MP nº 1.511/1996 fossem mantidas, entre as quais a RL de 80% na Amazônia, por outro lado o Executivo introduzia várias agregações e alterações no CF. Cunha, em citação a Benjamin (2000, p. 29), avisa que foi a partir da 30ª reedição da MP nº 1.605 que os ruralistas cooptaram o processo legislativo em tela. Essa reedição instituiu o instrumento de CRL na Amazônia.

Cunha (2013), em seu resgate das forças políticas e dos *lobbys* que convergiram para a instituição do mecanismo de CRL, remete à seguinte questão: “A compensação de RL na Amazônia (1998): ajuste normativo ou demanda do agronegócio?” Ele busca responder a essa questão por meio de uma abordagem pluralista – de que a política pública é fruto de um conglomerado de atores, instituições, processos de *decision making*, resultados e relações causais entre tais elementos. Os levantamentos de sua pesquisa sobre esse ponto, a despeito de não terem sido conclusivos, indicam que a inovação pode ter surgido como fruto de fortíssimo *lobby* da Champion International Corporation. A respeito desse possível *lobby*, Cunha, em citação a Benjamin (2000, p. 31), expõe que essa multinacional do setor de papel e celulose na ocasião da criação do mecanismo de CRL era titular de 169 mil hectares de terra no Estado do Amapá, plantados com *Pinus sp* e *Eucalyptus sp*, mas com apenas 39% de RL, muito aquém dos 50% exigidos na época pelo Código Florestal. Ainda em citação a Benjamin, a referida corporação contratou um grande escritório de advocacia na cidade de São Paulo para elaborar minuta do dispositivo da compensação de RL. Poucos dias depois, a MP nº 1.605-30/1998 foi publicada com idêntica redação.

No mesmo trabalho, Cunha (2013) entrevistou outros atores que disseram desconhecer o *lobby* da Champion International Corporation, o que levanta dúvidas quanto à veracidade do fato narrado anteriormente. A verdade é que a instituição do mecanismo representou uma flexibilização da exigência da RL aos proprietários rurais dos estados da Região Norte e da parte norte da Região Centro-Oeste que estavam insatisfeitos com o aumento do percentual de exigência de RL.

Dado o contexto que propiciou a criação do instrumento de CRL, é importante informar o que significa exatamente compensar RL. Qual a primeira modalidade de CRL e quais as outras que se seguiram a esta? Quando foi instituída a possibilidade de CRL dentro de UC? O texto a seguir busca organizar essas informações a fim de apresentar as modalidades de CRL e situar a CRL por doação no universo das compensações.

2.2 Criação da Compensação de Reserva Legal na Amazônia em 1998

Para Artigas (2011), essas medidas compensatórias emergiram da mais evidente crise ambiental ou da crescente escassez dos recursos naturais, buscando, ao mesmo tempo, a proteção ambiental e a manutenção do sistema de mercado.

Conforme já apresentado no item anterior, a MP nº 1.605-30, a 30ª edição alterou o artigo 44 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que passou a vigorar com a seguinte redação:

[...]

Art. 44. Na Região Norte e na parte norte da Região Centro-Oeste, a exploração a corte raso só é permissível desde que permaneça com cobertura arbórea pelo menos cinquenta por cento da área de cada propriedade.

[...]

§ 4º Em se tratando de Reserva Legal a ser instituída em áreas já comprometidas por usos alternativos do solo, o proprietário poderá optar, mediante aprovação do órgão federal de meio ambiente, pela sua compensação por outras áreas, desde que pertençam aos mesmos ecossistemas, estejam localizadas dentro do mesmo Estado e sejam de importância ecológica igual ou superior a da área compensada (BRASIL, 1998).

A despeito de o mecanismo flexibilizar a alocação da RL na Amazônia, os critérios definidos àquela época para que essa compensação pudesse ocorrer eram bastante restritos. Conforme disposto anteriormente, a previsão era de que a compensação poderia ser efetuada por outras áreas, desde que pertencessem ao mesmo ecossistema, estivessem localizadas no mesmo estado e fossem de importância igual ou superior à da área compensada. Naquele momento, os proprietários que desejassem gozar dos benefícios do instrumento deveriam ter a aprovação do órgão federal de meio ambiente.

Essa 30ª reedição da MP não fechou o ciclo de reedições sucessivas das medidas provisórias que vinham, desde 1996, alterando o Código Florestal. Silva et al. (2010) informam que as MPVs continuaram sendo reeditadas mês a mês sob os olhares inertes do Judiciário. Para esses autores, o ápice do retrocesso foi proposto em dezembro de 1999, ocasião em que o deputado federal Moacir Micheletto se dispôs a levar ao Congresso Nacional o Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 1.736, então em sua 39ª edição.

Essa proposta dos ruralistas apresentada pelo deputado Micheletto reduziria drasticamente os percentuais de áreas a serem protegidas em propriedades particulares e introduziria inovações, tais como: perda do caráter obrigatório dos índices de proteção do Código Florestal; regime jurídico distinto para as Áreas de Preservação Permanente; revogação da proibição de corte raso de 80% nas áreas de floresta situadas na Amazônia Legal, a título de Reserva Legal, prevista na Medida Provisória nº 1.511; destinação exclusiva de solos imprestáveis para a Reserva Legal; perda do caráter mínimo do percentual da Reserva Legal e dispensa

de sua averbação; possibilidade de recomposição da Reserva Legal com espécies exóticas; anistia aos proprietários em débito na recomposição da Reserva Legal; e compensação entre Reserva Legal e APP.

Nesse contexto, o Instituto Socioambiental (ISA) iniciou uma grande mobilização da sociedade brasileira contra a proposta dos ruralistas. Essa campanha, segundo Silva (2000), gerou uma aliança inédita da sociedade civil contra o texto que se intentava levar à votação. Uma busca em matérias da mídia daquela época evidencia essa rejeição. Várias matérias atacavam os potenciais retrocessos aportados com o projeto de conversão do Código Florestal (O ESTADO DE S. PAULO, 2000; WERTHEIN, 2000; GAZETA MERCANTIL, 2000) e acusavam a proposta de ser um atentado ao meio ambiente e ao bolso do contribuinte, favorecendo apenas os grandes proprietários de terra (CORREIO BRASILIENSE, 2000).

Essa pressão foi reforçada por políticos ligados à questão ambiental, como a senadora Marina Silva (PT/AC), os deputados Fernando Gabeira (PV/RJ) e José Genoíno (PT/SP), além do ministro Sarney Filho (PFL/MA) (CUNHA, 2013).

Dada a falta de consenso em torno do PL nº 7/1999, o governo suspendeu sua votação, possibilitando ao Conama trabalhar uma proposta alternativa que buscasse converter a MP vigente à época em lei (BRASIL, 2000). A seguir é apresentado o que foi produzido pelo Conama por meio da Câmara Técnica Temporária do Código Florestal instituída com esse fim.

2.3 Criação de novas modalidades de Compensação de Reserva Legal e a extensão destas para todo o país

A Câmara Técnica Temporária do Código Florestal foi estabelecida no Conama por deliberação do presidente Fernando Henrique Cardoso, em abril de 1999, com a finalidade de os membros desta Câmara elaborarem uma proposta de anteprojeto de lei de atualização do Código Florestal (CONAMA, 1999).

Após intensos debates e realização de 25 audiências públicas ocorridas em mais de vinte estados do país (ISA, 2000), a referida Câmara Técnica elaborou uma proposta de substitutivo ao PL nº 7/1999. A proposta saída desse colegiado – MP nº 1.956-50/2000 convertida em lei em 2001 – estendeu o conceito da compensação de RL, antes restrito apenas à Amazônia, a todo o país. A mencionada MP também criou novas modalidades de CRL, tais como: a) servidão florestal, b) Cota de Reserva Florestal (CRF), c) desoneração das obrigações de recompor, conduzir a regeneração natural ou compensar RL, objeto desta pesquisa.

a) A **servidão florestal** permitia ao proprietário de imóvel rural com título de domínio oferecer parte de sua fazenda para figurar como RL de terceiros, em caráter permanente ou temporário. Essa área oferecida para ser a RL de terceiros deveria estar localizada fora da RL e da APP da propriedade (BRASIL, 2000).

b) A **Cota de Reserva Florestal**⁷ (CRF) foi instituída como título representativo de vegetação nativa sob regime de servidão florestal, de Reserva Particular do Patrimônio Natural ou Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que excedesse os percentuais mínimos de RL estabelecidos no Código Florestal (BRASIL, 2000). Segundo Deusdará⁸ (2016), a motivação de criação dessa CRF foi tanto para ampliar o leque de instrumentos disponíveis para viabilizar o cumprimento do dispositivo da RL como também para valorizar os excedentes de vegetação nativa e reduzir o desmatamento legal (informação verbal).

c) A **desoneração das obrigações de recompor, conduzir a regeneração natural ou compensar RL**, como o próprio nome diz, foi o instrumento que previu que o proprietário rural com déficits de RL poderia ser liberado desse ônus por trinta anos se doasse ao órgão ambiental competente área localizada no interior de Parque Nacional ou Estadual, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva Biológica ou Estação Ecológica pendente de regularização fundiária (BRASIL, 2000). Naquela época, a desoneração não era enquadrada como uma forma de compensação de RL. Todavia, a despeito dessa separação conceitual que a lei trazia, *stricto sensu* a desoneração já era uma forma de compensar o déficit de RL da propriedade, inclusive os critérios para que o proprietário a realizasse eram os mesmos daqueles definidos para a CRL. De acordo com Corsini⁹ (2015), essa inovação foi proposta pelo setor ambiental com a esperança de que produtores rurais se sentissem estimulados a adquirir áreas visando à consolidação de pequenas UCs de caráter local ou regional. Segundo ela, foram técnicos da área

⁷A Cota de Reserva Florestal nunca chegou a ser regulamentada, a despeito de ter sido feito grande esforço nessa direção, conforme informou Deusdará (2016). Segundo ele, esse esforço de regulamentação contou com a participação de representantes dos Ministérios do Meio Ambiente, da Fazenda, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ibama, do Inmetro, de governos estaduais e de organizações não governamentais. O governo federal inclusive disponibilizou uma proposta de regulamentação da CRF para consulta pública. Com a referida consulta pública, ainda segundo Deusdará, pretendia-se coletar manifestações e aprimorar a proposta de instituição da CRF a fim de que esta preenchesse as condições para funcionar como mecanismo adequado de compensação da Reserva Legal (reserva obrigatória de vegetação nativa de cada propriedade rural).

⁸Informações fornecidas por Raimundo Deusdará, diretor-geral do Serviço Florestal Brasileiro, em entrevista realizada em Brasília, em 26 de agosto de 2016.

⁹Informações fornecidas por Elaine Corsini, em entrevista realizada em Cuiabá, em 12 de maio de 2016.

ambiental de MT¹⁰ que idealizaram o instrumento e o sugeriram no âmbito do Conama.

Com relação aos critérios estipulados com a alteração da lei, aqueles não sofreram mudanças significativas e continuaram critérios rígidos. Os critérios eram que as CRL deveriam ser realizadas por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertencessem ao mesmo ecossistema e estivessem localizadas na mesma microbacia. A lei dispunha ainda que se a compensação da RL não pudesse ser efetivada na mesma microbacia hidrográfica, o órgão ambiental estadual competente deveria aplicar o critério de maior proximidade possível entre a propriedade desprovida de reserva legal e a área escolhida para compensação, desde que na mesma bacia hidrográfica e no mesmo estado (BRASIL, 2000).

Esse critério de compensação de RL na mesma microbacia foi uma demanda dos setores ambientalistas (DEUSDARÁ,¹¹ 2016. Informação verbal). Consoante Cunha (2013), em entrevista a André Lima, as alterações propostas no documento do Conama alusivas à compensação de RL fizeram parte da estratégia dos ambientalistas de criar excessivas restrições para serem negociadas no Congresso Nacional (as “gorduras” ou “amarras”, nas palavras do entrevistado).

Vários atores criticaram a rigidez desses critérios. De acordo com Ambiente Brasil (2005), era necessária a flexibilização da interpretação literal e fria da lei a fim de não inviabilizar o instituto com critérios tão rígidos. A argumentação alicerçava-se na ideia de que num Parque Nacional de milhões de hectares não poderia ser exigido que a compensação se desse na mesma microbacia, tendo em vista que no interior desse parque poderiam existir várias microbacias. Nessa linha, Ambiente Brasil (2005) destacava que se essas situações não fossem observadas o instrumento poderia se dar por morto sem mesmo ter tido a oportunidade de nascer.

A legislação também dispunha que só poderiam ser compensadas as áreas em que o desmatamento da RL tivesse sido realizado antes de 14 de dezembro de 1998. A aprovação ou não de uma CRL passou a ser submetida ao órgão ambiental estadual, configurando uma mudança em relação à previsão anterior, que dispunha

¹⁰O Estado de MT foi pioneiro em regulamentar o instrumento por meio da lei ordinária do estado n. 7.330, de 27 de setembro de 2000. O entusiasmo desse estado com o instrumento já era decorrente dos altos custos de oportunidade da terra para agricultura e da possibilidade de deslocar a RL para uma área já protegida, segundo Corsini (2015. Informação verbal).

¹¹Informações fornecidas por Raimundo Deusdará, entrevistado em 26 de agosto de 2016 em Brasília.

que a competência para aprovar as compensações fora da propriedade era do órgão federal.

As alterações introduzidas ao Código Florestal não cessaram por aí. Novas mudanças tangentes à CRL e à desoneração do proprietário rural que doasse área ao poder público vieram novamente em 2006, conforme será apresentado a seguir.

2.4 Um “jabuti” na lei da Mata Atlântica

No mundo político, é chamada de “jabuti” a inserção de norma alheia ao tema principal em um projeto de lei (MANDEL, 2013). Em 2006, o mecanismo de desoneração foi o pivô de um desses “jabutis”, ao ser alterado e inserido na Lei nº 11.428, que dispõe sobre a utilização e a proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica.

A matéria de compensação de RL é extensiva a todo o território nacional e não é relacionada diretamente ao tema da Mata Atlântica. Contudo, as alterações realizadas no mecanismo foram inseridas justamente nessa lei.

A referida alteração estendeu o prazo de desoneração do proprietário rural que realizasse doação de área ao poder público nos moldes previstos pela lei. A desoneração, que antes era prevista por trinta anos, passou a ser perpétua. Assim, com a nova lei, aquele que doasse uma área pendente de regularização fundiária ao poder público para compensar seu déficit de RL estaria perpetuamente desonerado da obrigação com sua RL.

Segundo Cunha¹² (2016), a inserção dessa matéria na lei da Mata Atlântica foi um “contrabando”, pois o instrumento não é específico à Mata Atlântica, e sim extenso a todo o território nacional.

Para além do problema da forma como a matéria foi introduzida no novo marco normativo, o mecanismo também gerou críticas quanto ao seu mérito, sob a alegação de que viria a acarretar redução do montante de RL em prol de um espaço já protegido. Essas críticas materializaram-se em 2010 em uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI) ajuizada pelo MPF contra o instrumento. Essa ADI será detalhadamente apresentada no item sobre a dimensão jurídica da CRL por doação.

Se por um lado havia uma crítica legítima contra o instrumento, como a mencionada acima, por outro havia avaliações que distorciam e interpretavam erroneamente o previsto na lei. Para Prioste et al. (2009), por exemplo, essa modalidade tendia a aumentar o desmatamento, pois se autorizaria a supressão da

¹²Informação de Paulo Cunha em entrevista realizada na cidade de Brasília no dia 13 de julho de 2016.

cobertura vegetal em grandes extensões de terras se houvesse uma Unidade de Conservação instituída na mesma microbacia.

Essa interpretação é errada, pois o mecanismo não previa, assim como não prevê atualmente, que a compensação pudesse ser realizada em desmatamentos realizados após o corte temporal definido para a utilização do instrumento. Tampouco o instrumento autorizava a supressão de vegetação nos casos em que houvesse uma UC na mesma microbacia. A possibilidade de utilização dos instrumentos de CRL e/ou desoneração naquela época era para quem havia desmatado sua RL antes de 1998. Quem desmatasse depois desse corte temporal não poderia gozar do mecanismo da desoneração e deveria recuperar sua RL.

A despeito das críticas que as alterações do instrumento de desoneração causaram, foi justamente nessa época, entre os anos de 2006 e 2007, que o Ibama conduziu os primeiros esforços¹³ em viabilizá-lo, de forma extensiva e em escala, a fim de regularizar a situação fundiária do Parque Nacional de Ilha Grande (ORTEGA,¹⁴ 2016. Informação verbal).

Todavia, essas primeiras tentativas não foram tão bem-sucedidas quanto o Ibama esperava, uma vez que o Ministério Público do Paraná foi contrário à implementação do instrumento e suspendeu as ações que estavam em curso. Ademais, a situação fundiária do Parque Nacional de Ilha Grande era bastante complexa, pois antes da criação da UC o Incra já havia constituído um assentamento na área, existindo vários problemas tangentes ao seu domínio. Mas algumas compensações foram efetivadas naquele momento. Já a primeira desoneração de RL a cargo do ICMBio foi efetivada, segundo Cheade (2014), no Parque Nacional Serra da Canastra, em 2009.

2.5 Lei de crimes ambientais, acirramento dos conflitos e pressão por um novo Código Florestal

Conforme apresentado ao longo deste capítulo, entre 1998 e 2006 foram várias as alterações realizadas no Código Florestal que buscaram flexibilizar o atendimento das obrigações concernentes à RL. Todavia, essas alterações não foram capazes de abafar a pressão do agronegócio em torno da mudança do Código Florestal. A Câmara dos Deputados já vinha discutindo a atualização do Código desde 1999, porém em 2008 os ânimos dos ruralistas se acirraram bastante

¹³O *modus operandi* do Ibama para viabilizar esses processos de desoneração de RL era expedir editais de chamamento público.

¹⁴Informação fornecida por Walmir Ortega na entrevista realizada em Brasília em 11 de julho de 2016.

em decorrência da regulamentação da Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal nº 9.605/1998) por meio do Decreto Federal nº 6.514/2008 (CUNHA, 2013).

Esse regulamento, conforme aponta Rabelo (2012), colocava mais de 90% do universo de 5,2 milhões de propriedades rurais do país na ilegalidade. O decreto previa multas¹⁵ para a ausência de averbação de RL e penalidades para quem destruísse espaços protegidos ou dificultasse sua regeneração florestal. Segundo a senadora Katia Abreu, ao se referir a alguns dos dispositivos do referido decreto, “A legislação ambiental precisa ser cumprida, mas certas imposições devem ser revistas” (CANAL DO PRODUTOR, 2008).

Nessa conjuntura conflituosa e de forte pressão pela alteração do Código Florestal, em 2009 foi criada a Comissão Especial para analisar os diversos projetos de lei de alteração do Código Florestal. O deputado Aldo Rebelo (PC do B-SP) foi nomeado relator do projeto.

Essa Comissão Especial foi permeada por conflitos entre os setores rural, ambiental e científico. Entre os diversos aspectos do projeto, pelo menos quatro geraram grande polêmica: a regulação de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e de Reserva Legal; as atividades produtivas permitidas em áreas protegidas; a definição e as competências em matéria ambiental; e os incentivos visando à recomposição de APPs e áreas de reserva legal (GARCIA, 2012).

Foram conduzidas pela Comissão sete reuniões deliberativas ordinárias e 33 reuniões de audiência pública em diversos estados brasileiros. Nessas oitivas, dezenas de pessoas, representantes dos mais diversos setores da sociedade, deram suas opiniões e sugestões acerca da legislação florestal (REBELO, 2012). Em várias dessas audiências públicas o tema RL esteve em pauta. Uma forte demanda foi pela anistia dos desmatamentos ocorridos antes de 2008 pelos proprietários com menos de quatro módulos fiscais. Com relação às CRLs, várias

¹⁵Art. 51. Destruir, desmatar, danificar ou explorar floresta ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas em área de Reserva Legal ou servidão florestal, de domínio público ou privado, sem autorização prévia do órgão ambiental competente ou em desacordo com a concedida:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por hectare ou fração.

Art. 55. Deixar de averbar a Reserva Legal:

Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

§ 1º No ato da lavratura do auto de infração, o agente autuante assinará prazo de sessenta a noventa dias para o autuado promover o protocolo da solicitação administrativa visando à efetiva averbação da Reserva Legal junto ao órgão ambiental competente, sob pena de multa diária de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 500,00 (quinhentos reais) por hectare ou fração da área da reserva.

Penalidade de advertência e multa diária de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 500,00 (quinhentos reais) por hectare ou fração da área de Reserva Legal (BRASIL, 2008).

alterações propostas também demandavam a flexibilização ou a ampliação de regras já previstas, e uma delas dizia respeito à possibilidade de a CRL não ficar restrita à mesma bacia hidrográfica, podendo ser efetivada no mesmo bioma. A Lei nº-12.651/2012 recepcionou várias das demandas referentes à flexibilização e/ou ampliação das regras já previstas para a CRL.

2.6 A Compensação de Reserva Legal no Novo Código Florestal de 2012

O Novo Código Florestal, instituído pela Lei nº 12.651/2012, aportou alterações significativas com relação à RL, e a principal delas foi a anistia dos proprietários de imóveis de até quatro módulos que desmataram sua RL antes de julho de 2008. Essa anistia dispensou-os da restauração de aproximadamente 41 milhões de ha, sendo 36,5 milhões de ha de RL, segundo Sparovec et al. (2011).

As mudanças tangentes à CRL foram importantes não simplesmente por criar novos instrumentos, mas principalmente por alterar as bases e os critérios sob os quais estas podem vir a se efetivar.

As modalidades de CRL não são muito distintas das previsões que a legislação antecedente continha. Já havia sido concebida a CRF (precursora “modesta” do que viria a ser a CRA), assim como o arrendamento e a possibilidade de cadastrar uma área fora da propriedade como RL. A doação de área ao poder público também já constava no Código Florestal anterior sob a denominação de desoneração.

Uma primeira alteração importante a ser destacada foi a extensão do corte temporal em que pode vir a ser utilizada a CRL, que de 1998 passou para 2008. Em outras palavras, no Código Florestal de 1965 só eram passíveis de utilizar a CRL aqueles que haviam suprimido sua vegetação até 1998, com o Novo Código passou a ser possível compensar RL quem as tivesse suprimido até 2008.

Dado esse marco temporal, se um produtor rural resolver suprimir a vegetação nativa de sua RL para plantar alguma *commoditie* na crença de que poderá estabelecer uma Reserva Legal fora da sua propriedade para compensar a suprimida, ele estará cometendo crime ambiental. A compensação é um instrumento de flexibilização para aqueles que suprimiram sua vegetação antes de 2008, por isso sua previsão está incluída nas disposições transitórias da Lei nº 12.651/2012. A CRL por doação não é um instrumento de *offset* comum, uma vez que as medidas de compensação não poderão ser utilizadas como forma de viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

De acordo com Zakia e Pinto (2013), a data de 22 de julho de 2008 faz referência à publicação do Decreto nº 6.541/2008, que regulamenta a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998).

Com relação às áreas que podem ser utilizadas para a compensação de RL, a lei define que estas deverão ser equivalentes em extensão às áreas das RLs a serem compensadas; estar localizadas no mesmo bioma da área das RLs a serem compensadas, e se estiverem fora do estado, devem estar localizadas como prioritárias para a União ou pelos estados (BRASIL, 2012). Esses critérios foram bastante flexibilizados em comparação às legislações anteriores.

No que diz respeito às áreas prioritárias, a lei definiu que estas podem ser áreas de recuperação de bacias hidrográficas excessivamente desmatadas, áreas para a criação de corredores ecológicos, para a conservação de grandes áreas protegidas e a conservação ou recuperação de ecossistemas ou espécies ameaçados (BRASIL, 2012).

Considerando que o texto da lei deixa explícito que uma das categorias de áreas prioritárias é área protegida, todas as UCs passam a ser consideradas áreas prioritárias se não houver um regulamento mais estrito por parte dos estados.

A compensação de RL mediante doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação pendente de regularização fundiária refere-se à possibilidade legal de um produtor rural que desmatou sua RL antes de 2008 sanar esse déficit de RL mediante a compra de outra área de um proprietário rural pendente de regularização fundiária no interior de uma UC e posteriormente doar essa área ao poder público (Brasil, 2012). Essa modalidade de compensação de RL no Código Florestal antigo, conforme já apresentado, era denominada desoneração.

De acordo com Ambiente Brasil (2015), esse mecanismo é uma espécie de moratória em favor do proprietário rural que contribuir para a efetivação das UCs por meio de sua regularização fundiária, realizada com a utilização de recursos privados, desonerando, dessa feita, os cofres públicos da obrigação indenizatória decorrente da necessária expropriação.

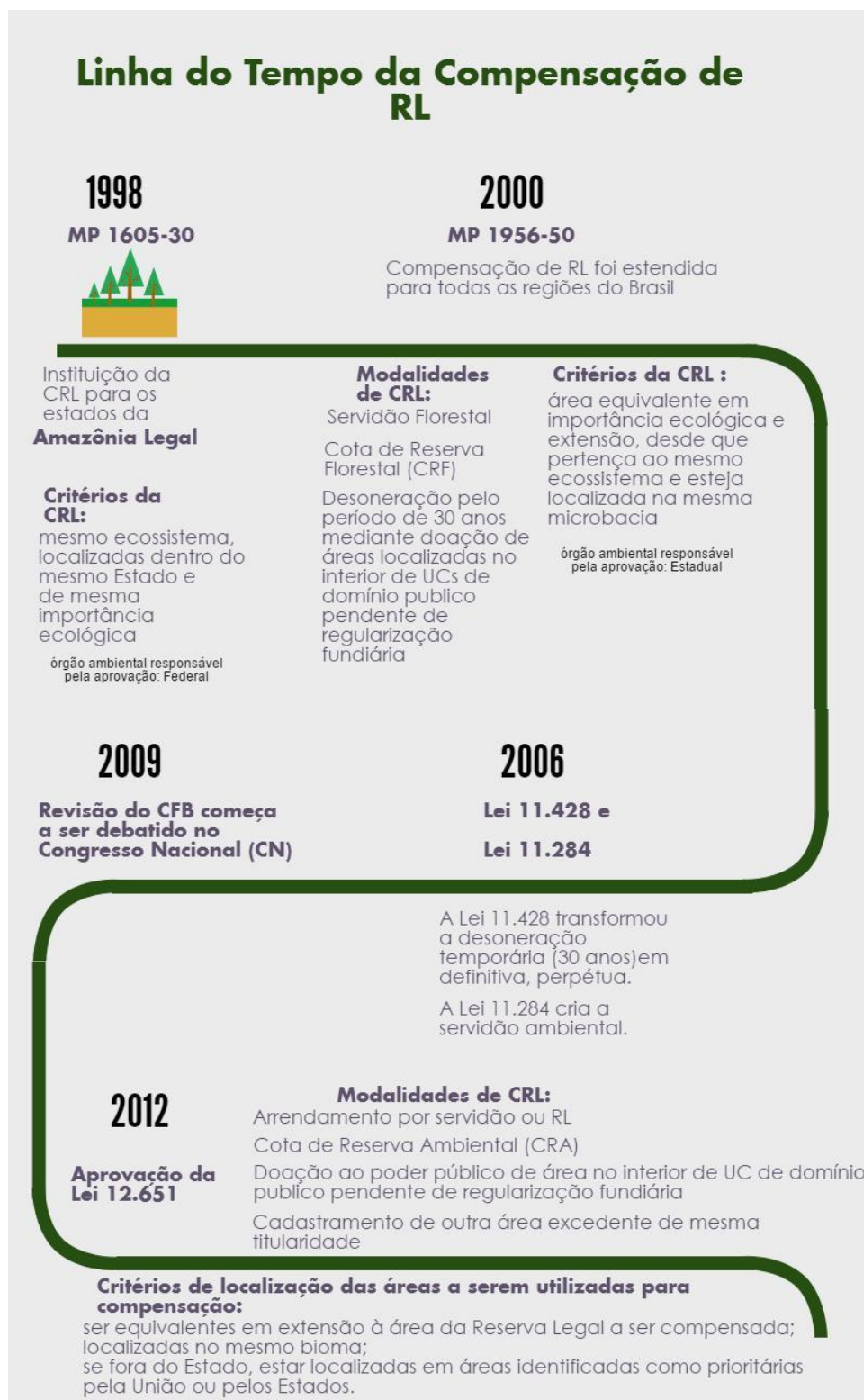
Esse instrumento pode ser utilizado nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, implicando que as UCs desses três níveis de governo possam receber doações de áreas de proprietários rurais que pretendem compensar.

2.7 Linha do tempo da Compensação de Reserva Legal

Conforme apresentado no transcorrer deste capítulo, o instrumento de CRL existe há 17 anos. A Figura 2.1 sintetiza numa linha do tempo a cronologia de

instituição e avanços das modalidades do instrumento. A modalidade de CRL estudada nesta dissertação – doação de área ao poder público – foi criada em 2000 por meio de medida provisória e transformada em lei em 2001.

Figura 2.1 Linha do tempo da Compensação de Reserva Legal



CAPÍTULO 3

DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL DA COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO – POR DOAÇÃO

3.1 Propriedades privadas no interior de Unidade de Conservação – riscos e impactos socioambientais

A motivação de pesquisar a CRL sob o olhar socioambiental foi compreender se essa compensação realmente compensa para o meio ambiente e para os atores sociais no interior de UCs. Algumas perguntas foram centrais para orientar esta investigação. A primeira delas, e ponto de partida da discussão, foi se a manutenção de propriedades privadas no interior de UCs de domínio público é nociva à preservação e à conservação desses espaços ou é apenas um discurso atrasado que enxerga o ambiental apartado do social.

Para tanto, foi questionado aos entrevistados se, na opinião deles, as UCs criadas, mas que ainda possuem propriedades privadas em seu interior por falta de indenização do Estado, teriam sua vegetação ameaçada pela manutenção/exploração desses proprietários privados.

As respostas dos entrevistados sinalizaram claramente a percepção de que as UCs com privados em seu interior têm sua vegetação ameaçada, conforme ilustra a Figura 3.1.

Figura 3.1 **Percepção dos atores entrevistados em relação à ameaça à conservação da UC em cenários em que há a manutenção de propriedades privadas não indenizadas em seu interior**



Fonte: elaboração da autora

Do total dos 38 entrevistados, 35 (92%) responderam afirmativamente à pergunta – sim, as propriedades no interior de UCs ameaçam a integridade da vegetação das UCs. Dos outros três entrevistados, dois responderam que o potencial impacto socioambiental decorrente da manutenção dos privados no interior das UCs depende de alguns fatores para se concretizar o risco. Um entrevistado afirmou não considerar esse risco significativo, pois, além das políticas públicas que garantem maior proteção desses espaços, o mercado também tem se encarregado de reduzir os desmatamentos no interior de UCs, como por exemplo com a moratória da soja.¹⁶

Alguns entrevistados fizeram questão de destacar, como Maretti¹⁷ (2016), que a resposta afirmativa acerca do potencial dano socioambiental decorrente da manutenção dos privados no interior de UCs não implica reconhecer que há muitas propriedades privadas no país que mantêm atividades produtivas sustentáveis em seu interior. Segundo ele, essa ponderação faz-se necessária a fim de evitar entendimentos errados de que em propriedades rurais privadas não há espaço para proteção e/ou conservação ambiental. O ponto central ao tratar dos impactos socioambientais decorrentes dos privados no interior das UCs é que quando se cria uma UC de domínio público a expectativa de conservação é muita alta, por isso a situação é tratada como impactante (informação verbal).

Na sequência ao reconhecimento do risco de manutenção dos privados no interior das UCs, foi solicitado a esses mesmos entrevistados que justificassem suas respostas, dessem exemplos e contassem “causos” que ilustrassem esses riscos socioambientais. Os relatos foram bastante ricos e revelaram uma percepção bastante diversa e ampla de riscos e ameaças às UCs que mantêm privados em seu interior. A seguir, uma síntese de pontos relevantes relatados pelos entrevistados.

3.1.1 A metáfora da fotografia

Para iniciar a discussão sobre os potenciais impactos e ameaças advindos da presença de privados no interior das UCs, é importante compreender o que podem, o que não podem e o que realmente fazem os proprietários privados no interior das UCs.

¹⁶Moratória da soja é o nome que recebeu o pacto ambiental entre as entidades representativas dos produtores de soja no Brasil, ONGs ambientais e, mais tarde, do próprio governo, prevendo a adoção de medidas contra o desmatamento da Amazônia.

¹⁷Informação fornecida por Cláudio Maretti, à época da entrevista presidente do ICMBio. A entrevista foi realizada em 24 de maio de 2016, em Brasília.

Um primeiro ponto destacado por Vizentin¹⁸ (2016), Vieira¹⁹ (2015) e Maciel²⁰ (2016) é que os proprietários privados no interior das UCs não se submetem as vedações típicas de uma UC (informações verbais).

Segundo Vieira (2015), no momento em que se cria uma UC, é como se fosse tirada uma fotografia da área e essa fotografia não pudesse ser alterada ao longo do tempo (informação verbal). Esse entendimento implica que os proprietários de áreas no interior de UCs não podem expandir suas atividades, mas podem manter a exploração/atividade que já existia antes da criação da Unidade.

Essa possibilidade de manutenção de atividades/exploração no interior das UCs é interpretada por vários dos entrevistados como, por si só, impactante. Segundo Maciel (2016) e Ortega²¹ (2016), a manutenção dessas atividades impede a regeneração e a recomposição da vegetação, que já representam grande prejuízo do ponto de vista ambiental. No mais, esses entrevistados destacaram que nesse cenário de manutenção de atividade/exploração a UC não cumpre a função para a qual foi criada (informações verbais).

Para Weigang²² (2016), a manutenção de privados no interior das UCs aumenta os riscos de incêndio, implica a construção de vias de acesso que podem danificar a vegetação e também trânsito de pessoas dentro da área.

3.1.2 Realidades diferentes: ameaças distintas às UCs

Partindo da premissa de que os proprietários privados não se submetem às vedações típicas impostas a uma UC, o tipo de ameaça que esses espaços protegidos podem vir a sofrer com a exploração/atividades dos privados em seu interior vai depender das distintas realidades nas quais estas estão inseridas (Lima,²³ 2016; Seehusen,²⁴ 2016; Valle,²⁵ 2016 – informações verbais). Para

¹⁸Informações fornecidas por Roberto Vizentin, presidente do ICMBio durante os anos de 2012 a 2015. Entrevista realizada em 12 de março de 2016.

¹⁹Informações fornecidas por Vinícius Vieira, procurador da AGU em exercício no ICMBio, entrevistado em 9 de dezembro de 2015.

²⁰Informação fornecida por Eliane Maciel em entrevista realizada no dia 9 de maio de 2016 em Brasília.

²¹Informações fornecidas por Valmir Ortega em entrevista realizada no dia 11 de julho de 2016.

²²Informações fornecidas por Ronaldo Weigang em entrevista realizada no dia 18 de maio de 2016.

²³Informações fornecidas por Andre Lima, secretário de Meio Ambiente do DF, em entrevista realizada no dia 14 de junho de 2016.

²⁴Informações fornecidas por Susan Edda Seehusen em entrevista realizada no dia 14 de junho de 2016 em Brasília.

²⁵Informações fornecidas por Raul do Valle, chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa do Gabinete da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal, em entrevista realizada no dia 14 de junho de 2016, em Brasília.

Garcia²⁶ (2016), o maior ou menor risco irá depender da efetividade da UC, se ela já possui os instrumentos de gestão e se ocorre a presença física do poder público dentro da área. De acordo com Adolfo²⁷ (2016), as diferentes situações socioeconômicas de cada proprietário irão forçá-lo a explorar mais ou menos sua propriedade dentro de UC (informação verbal).

Segundo Rajão²⁸ (2016), os proprietários privados de pequeno porte no interior das UCs representam um risco maior à integridade da vegetação do que os grandes proprietários. O pesquisador parte do raciocínio de que para os grandes proprietários o estabelecimento de uma UC sobre sua propriedade inibe o desmatamento ao colocar em risco os investimentos na terra e aumentar seu risco reputacional perante a cadeia de compradores. No caso de pequenos proprietários, ele julga que o risco de desmatamento é maior, pois estes precisam desmatar para implementar lavouras de subsistência ou pecuária de pequeno porte. Ainda segundo esse pesquisador, os proprietários de pequenos imóveis não se sentem tão pressionados a demonstrar a regularidade perante as leis ambientais para produzir e comercializar localmente como se sentem os grandes (informação verbal).

Vários entrevistados relataram a preocupação com a manutenção de atividades agrícolas e agropecuárias no interior de UCs de Proteção Integral. Um dos pontos destacados foi com relação à utilização de agrotóxicos na produção e seus potenciais impactos no solo, na água e na biodiversidade da área. Foi destacado também pelos entrevistados que determinadas práticas de manejo do solo podem vir a impactar a vegetação da UC, causar assoreamento de cursos d'água, alteração física da paisagem, alteração das propriedades do solo e até mortandade e extinção local de peixes pela alteração da qualidade da água (Alves,²⁹ Abad,³⁰ Mariese³¹).

²⁶Informações fornecidas por Henrique Garcia por meio de entrevista encaminhada pelo Google Docs e respondida em 2 de maio de 2016.

²⁷Informações fornecidas por Adolfo Dalla Pria Pereira por meio de entrevista encaminhada pelo Google Docs e respondida em 29 de abril de 2016.

²⁸Informações fornecidas por Raoni Rajão, professor da UFMG, em entrevista realizada no dia 2 de maio de 2016 em Brasília.

²⁹Informações fornecidas por Marcus Vinícius da Silva Alves em entrevista realizada no dia 23 de maio de 2016 em Brasília.

³⁰Informações fornecidas por Ricardo Abad por formulário encaminhado pelo Google Docs em 5 de maio de 2016.

³¹Informações fornecidas por Mariese Muchailh em entrevista realizada no dia 7 de abril de 2016.

A utilização ilegal dos recursos naturais da área no interior da UC pelo privado também foi um risco destacado. Seehusen³² (2016) exemplificou os riscos de desmatamento e exploração ilegal de madeira na área.

Champloni³³ (2015) chama atenção para o fato de que a ausência de perspectiva de desapropriação gera dificuldade em garantir que não haverá expansão das atividades agrícolas no interior das UCs, ainda que existam regras para o crédito rural, inclusive restringindo o financiamento público a essas atividades.

3.1.3 Dificuldades do poder público de gerir a UC sem ter a posse e o domínio da área

As UCs de domínio público devem ficar sob a égide do poder público, seja na esfera federal, seja na estadual ou na municipal, para que estejam realmente protegidas. Essa condição foi apontada pelos entrevistados como extremamente relevante, uma vez que sem o domínio completo da área o poder público não consegue impor diretrizes e regras para a proteção desses espaços.

Para Maciel³⁴ (2016), Zavaski³⁵ (2016), Prado³⁶ (2016) e Andrade³⁷ (2016), enquanto houver propriedades privadas no interior de UCs estas não estarão sob a égide do órgão gestor, e este não conseguirá estabelecer um regime de proteção jurídico, ou ainda sob o ponto de vista técnico o órgão gestor não conseguirá nem elaborar seu plano de manejo.

Para Mareti³⁸ (2016), quando há propriedades privadas não indenizadas no interior de UCs geralmente existe conflito de interesses. De um lado, há a limitação do poder público em impor as regras que garantem a plena conservação daquele espaço ocupado; de outro, o proprietário fica com o direito de propriedade cerceado, não podendo utilizar a área como bem desejar.

³²Informações fornecidas por Susan Edda Seehusen em entrevista realizada no dia 14 de junho de 2016 em Brasília.

³³Informações fornecidas por Ana Luisa Champloni por meio de entrevista encaminhada pelo Google Docs e respondida em 28 de abril de 2016.

³⁴Informação fornecida por Eliane Maciel em entrevista realizada no dia 9 de agosto de 2016 em Brasília

³⁵Informações fornecidas por Cleberson Zavaski em entrevista realizada no dia 4 de março de 2016.

³⁶Informações fornecidas por Antônio Carlos do Prado em entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2016.

³⁷Informações fornecidas por Henrique Varejão de Andrade, da Advocacia-Geral da União, em entrevista realizada no dia 2 de maio de 2016.

³⁸Informações fornecidas por Claudio Maretti em entrevista realizada no dia 24 de maio de 2016.

3.1.4 Risco de desafetação e redução de limites de UCs não consolidadas

No Brasil, as UCs sofrem riscos de desafetação³⁹ e redução de limites de seu patrimônio natural protegido em razão de processos de urbanização, projetos desenvolvimentistas, expansão agrícola e pecuária, entre outros. Esses riscos são exponencialmente maiores em UCs com irregularidades e pendências fundiárias segundo vários dos entrevistados nessa pesquisa.

Para Valle⁴⁰ (2016), no momento atual da política ambiental brasileira – de retrocessos ambientais – esse risco é ainda maior. Ele sustenta que a possibilidade de o Congresso Nacional vir a revogar a criação das UCs que nunca foram efetivamente implantadas é bastante factível.

Delgidice⁴¹ (2016) mencionou o caso em que a Federação de Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul (Famasul) questionou judicialmente a criação do Parque Nacional da Serra da Bodoquena⁴² em 2006, dado que apenas 18% da área havia sido adquirida pela União e o restante ainda permanecia na mão de privados que ainda não haviam sido indenizados. A Famasul reivindicava a anulação da criação do parque, já que o estado não estava sendo capaz de indenizar os proprietários privados em seu interior.

Lessa⁴³ (2016) citou o exemplo do caso concreto do Parque Nacional de Juruema,⁴⁴ em MT, criado em junho de 2006, o qual sofre pressão por desafetação sob o argumento de que as áreas em seu interior nunca foram consolidadas. Nesse parque, ainda segundo Lessa, os proprietários privados não têm ameaçado a integridade da vegetação, todavia a pendência de regularização fundiária tem gerado riscos à própria manutenção da área como espaço protegido. De acordo com ela, esse parque está localizado em local estratégico e tem sido aventada a

³⁹A palavra desafetação (de Plácido e Silva, 1975; citada por Arzola et al., 2004) é derivada de *affectare*, que precedida do prefixo negativo tem sido empregada na terminologia jurídica para exprimir o ato pelo qual o poder público desclassifica a qualidade de coisa pública para permiti-la apreciável.

⁴⁰Informações fornecidas por Raul do Valle, chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa do Gabinete da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal, em entrevista realizada no dia 14 de junho de 2016 em Brasília.

⁴¹Informações fornecidas por Roberta Delgidice em entrevista realizada em Brasília no dia 10 de maio de 2016.

⁴²O Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) extinguiu a ação judicial movida pela Famasul. Segundo o Tribunal, a Famasul não podia ter ajuizado a demanda porque não tem autorização para defender diretamente direitos e interesses dos proprietários rurais (PELLEGRINE, 2016).

⁴³Informação fornecida por Carla Lessa em entrevista realizada em Brasília no dia 22 de abril de 2016.

⁴⁴Com relação à possibilidade de construir as hidrelétricas no Parque de Juruena, a WWF (2014) lançou a campanha SOS Juruena, pedindo apoio da sociedade para pressionar o governo a não permitir a construção das hidrelétricas dentro do parque e assim garantir sua integridade.

possibilidade de construção de duas usinas hidrelétricas em seu interior. Nessa linha, a gestora define como urgente e tático garantir que o parque esteja consolidado para evitar que outras áreas do governo requisitem o espaço.

Esse ponto levantado pelos entrevistados converge com o Projeto de Lei 3.751 de 2015, do deputado Toninho Pinheiros, que propõe que se extinga as UCs em que o poder público não conseguir indenizar os proprietários privados em seu interior no transcorrer de cinco anos.

Ainda com relação a percepção de riscos de redução de área ou desafetação de UCs, alguns entrevistados informaram que tais riscos podem variar de região para região. Segundo Lima⁴⁵ (2016), num contexto territorial em que a UC foi criada e nenhum tipo de gestão foi feito na área e esta se situa em regiões distantes, como na Amazônia, esse risco é maior. Por sua vez, em áreas mais consolidadas, conforme Lima, o risco, além de ser menor, é outro, diz respeito mais à mobilização e à reivindicação dos proprietários privados não indenizados para alterar os limites das áreas protegidas (informação verbal).

3.1.5 Conflitos socioambientais pela posse e pelo uso da terra

Outro inconveniente bastante sério provocado pela manutenção dos proprietários privados pendentes de regularização fundiária no interior das UCs são os conflitos socioambientais. Esses litígios são travados especialmente entre o poder público e os proprietários privados no interior das UCs, mas podem envolver também outros atores, como povos e comunidades tradicionais.

Os entrevistados nesta pesquisa relataram vários casos concretos de atritos no interior das Unidades. Vizentin⁴⁶ (2016), Alves⁴⁷ (2016) e Zavaski⁴⁸ (2016) relataram contendas socioambientais que têm ocorrido nas Resex de Ciriaco e Mata Grande em decorrência da presença de proprietários privados no interior dessas reservas. Segundo eles, essas UCs foram criadas para garantir a preservação dos babaquais e assegurar o acesso sustentável a esse recurso pelas comunidades locais e reprodução cultural das quebradeiras de coco babaçu. Todavia, isso não vem ocorrendo, pois muitos dos privados no interior da UC têm dificultado a coleta do coco pelas quebradeiras e os têm vendido para siderúrgicas ou mesmo os têm queimado, segundo este entrevistado.

⁴⁵Informação fornecida por André Lima em entrevista realizada em Brasília no dia 14 de junho de 2016.

⁴⁶Informação fornecida por Roberto Vizentin em entrevista realizada na cidade de Brasília no dia 13 de julho de 2016.

⁴⁷Informações fornecidas por Marcus Vinícius da Silva Alves em entrevista realizada no dia 23 de maio de 2016 em Brasília.

⁴⁸Informação fornecida por Cleberson Zavaski em 4 de março de 2016 na cidade de Brasília.

Maciel (2015)⁴⁹ abordou o caso do Parque Nacional do Itatiaia, que, após cinquenta anos da sua ampliação, ainda mantém áreas privadas, não desapropriadas, em seu interior. Segundo ela, da ampliação do parque até atualmente muitas edificações de moradia, lazer e turismo foram construídas na área. O fato é que essas edificações têm gerado aumento no valor das indenizações e consequentemente desavenças entre o poder público e os proprietários em torno da definição desses valores. Além disso, Maciel destacou que essa situação se tornou ainda mais controversa após a Procuradoria do ICMBio firmar posição de que as áreas exploradas e as edificações implantadas à época da ampliação da UC não deveriam ser indenizadas (informação verbal).

Ademais, alguns entrevistados nesta pesquisa destacaram também os potenciais riscos que podem advir da insatisfação dos proprietários privados ante a demora em serem indenizados. Entre esses riscos destaca-se o estímulo à degradação da vegetação da área.

Corsini⁵⁰ (2016) avalia que a insatisfação do privado não indenizado pode, em algumas situações, estimulá-lo a abrir novas áreas para expandir suas atividades produtivas (informação verbal). Pereira⁵¹ (2016) reforça essa posição e declara que o fato de os proprietários saberem que sua propriedade será “perdida” para o poder público pode instigá-los a explorar ao máximo a propriedade e sem os devidos cuidados, afinal futuramente a terra não lhes pertencerá (informações verbais).

Por sua vez, Cunha⁵² (2016) relatou inclusive “fofocas de bar” sobre um incêndio que teria ocorrido no Parque de Itatiaia e que teria sido consequência da insatisfação de um proprietário rural não indenizado. Segundo ele, o dono queria manter seus bois em determinada área, mas o gestor do parque não permitia. Assim, por vingança, o proprietário teria colocado fogo em uma parte diminuta do parque, mas o incêndio acabou se alastrando (informação verbal).

O Quadro 1.4 apresenta um sumário dos potenciais impactos socioambientais decorrentes da não indenização dos privados no interior das UCs.

⁴⁹Informação fornecida por Eliane Maciel em entrevista realizada no dia 9 de agosto de 2016 em Brasília.

⁵⁰Informações fornecidas por Elaine Corsini em entrevista realizada no dia 12 de maio de 2016.

⁵¹ Informações fornecidas por Adolfo Dalla Pria Pereira por meio de entrevista encaminhada pelo Google Docs e respondida em 29 de abril de 2016.

⁵²Informação fornecida por Paulo Cunha em entrevista realizada na cidade de Brasília no dia 13 de julho de 2016.

Quadro 1.4 Potenciais impactos socioambientais decorrentes da permanência de propriedades privadas no interior de UCs

O poder público responsável pela UC não consegue realizar a gestão efetiva da área com a permanência de privados em seu interior.
Propriedades privadas no interior de UCs de domínio público enquanto não desapropriadas não se submetem às vedações típicas de uma UC.
A manutenção de atividade/exploração no interior de UCs impede a regeneração e/ou a recomposição da vegetação.
Fauna e flora podem ser impactadas por práticas de manejo de solo incompatíveis com a conservação ambiental, por uso de agrotóxicos, assoreamento, fogo, desmatamento, etc.
Construção de vias de acesso no interior das UCs e trânsito desnecessário.
Conflitos socioambientais entre os proprietários não indenizados e o poder público. Em Resex os conflitos socioambientais envolvem também as comunidades tradicionais.
Degradação proposital de áreas no interior de UCs pelos proprietários privados (ex.: incêndios intencionais).
Permanência de proprietários privados no interior das UCs desprovidos da possibilidade de explorar a área, sem renda e à espera de indenização – danifica a imagem da UC ante a comunidade local.
UCs não consolidadas do ponto de vista fundiário estão mais sujeitas à desafetação da área, à alteração de seus limites e/ou à mudança de categoria.

Fonte: elaboração da autora

3.2 O que pensam e como se posicionam os atores sobre a Compensação de Reserva Legal por doação

Após a apresentação do complexo quadro de UCs que mantêm propriedades privadas em seu interior e da evidente relevância da regularização fundiária destas para a preservação desses espaços, a pergunta que vem na sequência é se a CRL por doação é adequada e desejável como instrumento de regularização fundiária, regularização ambiental e potencial minimizador de conflitos socioambientais.

Nesse contexto, este item reuniu posicionamentos institucionais e declarações obtidas nas entrevistas realizadas nesta pesquisa para avaliar o que pensam e como se colocam no que se refere ao alcance da CRL por doação.

Como ponto de partida, verificou-se que as posições institucionais, tanto do MMA quanto do ICMBio, têm sido de apoio ao instrumento. Para essas entidades, a agenda da regularização fundiária das UCs é fundamental para a conservação e a proteção dos espaços protegidos, e a CRL por doação vem a ser importante instrumento para apoiar essas regularizações. A declaração da ex-ministra do Meio

Ambiente Izabella Teixeira, em entrevista à ECO sobre as áreas para Compensação de Reserva Legal, demonstra entusiasmo pelo mecanismo de CRL por doação:

Parte da Compensação de Reserva Legal será a regularização de Unidades de Conservação. Alguns proprietários, com o auxílio do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), já estão comprando terras para regularizar do ponto de vista do cadastro (THUSWOHL e PEGURIER, 2014).

O ICMBio, convergente com o posicionamento do MMA e competente para assegurar os procedimentos necessários à regularização fundiária das UCs federais, tem apostado bastante no potencial da CRL por doação de área ao poder público.

Desde a criação do Instituto, em 2007, até atualmente seus dirigentes têm apoiado as Compensações de RL por doações ao órgão. O primeiro presidente, Rômulo Mello, que ficou no cargo de 2007 a 2012, tendo-o presidido novamente em 2016, afirmou já ter apoiado institucionalmente o instrumento desde seu primeiro mandato no Instituto, ratificando, na ocasião da entrevista, seu apoio. Seu esforço contou com o lançamento de editais para efetivar o mecanismo, como o edital lançado em 2010, que objetivava a regularização fundiária da reserva biológica das Perobas, no Estado do Paraná. Para Rômulo, a possibilidade de promover a regularização fundiária por meio do mecanismo da CRL é muito positiva, especialmente por essa via do mercado, em que o proprietário rural é quem vai buscar o caminho para sua indenização (Mello,⁵³ 2016).

O segundo presidente do Instituto, que ficou no cargo de março de 2012 a maio de 2015, Roberto Vizentin, deu continuidade às diretrizes políticas de realizar a Compensação de RL mediante doação de áreas privadas às UCs. Enquanto presidia o Instituto, Vizentin enfatizou, em vários meios de comunicação, a relevância do instrumento, conforme ilustra a seguinte declaração fornecida ao jornal *O Estado de S. Paulo*:

Como não temos dinheiro orçamentário para desapropriar todas as propriedades legítimas que estão nas UCs, pode interessar aos agricultores, em vez de recuperar suas reservas legais, compensar aqui. A terra seria mais barata do que se essa compensação fosse feita em outro lugar. Podemos criar incentivos e pretendemos fazer uma campanha com a CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil) para atraí-los. A campanha de incentivo à compensação de RL dentro de UCs vai mobilizar as principais

⁵³Rômulo Mello foi entrevistado em Brasília na data de 9 de agosto de 2016.

entidades do setor produtivo, como a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e a Confederação Nacional da Agricultura (CNA). Serão publicados editais para convocação dos produtores sem Reserva Legal e incentivá-los a adquirir em bloco as terras dentro dos parques. Vamos oferecer programas de incentivo que vão muito além das atuais isenções de ITR (Imposto Territorial Rural) (TAVARES, 2012).

Vizentin⁵⁴ (2016), referindo-se ao tempo em que esteve na presidência do ICMBio, informou que visitou muitas UCs e que em praticamente todas elas havia alguma complicação fundiária. Ele reforçou a magnitude do instrumento como meio de solucionar os impasses referentes à indenização dos proprietários privados que permanecessem naqueles espaços.

O terceiro presidente do ICMBio, Claudio Maretti, cujo mandato foi de maio de 2015 a junho de 2016, manteve a mesma diretriz de apoiar as Compensações de RL mediante doações de áreas às UCs federais. Esse fato é corroborado pela criação, em outubro de 2015, no sítio eletrônico do Instituto, de um “banco de terras”⁵⁵ constituído de imóveis rurais sobrepostos às UCs federais, devidamente homologados pela instituição, com o intuito de acelerar e assegurar o procedimento de Compensação de Reserva Legal (ICMBio, 2015).

Claudio Maretti também assinou escrituras de recebimento de doação de áreas, como, por exemplo, a de uma área de 1.570 hectares do Parque Nacional Grande Sertão Veredas para fins de CRL (ICMBio, 2016). Além disso, Maretti liderou uma frente de trabalho, juntamente com seus técnicos, de articulação do Instituto com vários Oemas da Federação a fim de explicar a estes como o mecanismo funcionava e facilitar seu processo de aprovação pelo estado (LESSA,⁵⁶ 2016). É importante destacar que os estados são os entes da Federação competentes por aceitar ou não a CRL.

O atual presidente do Instituto, Ricardo Soavinski⁵⁷ (2016), também se manifestou favorável à CRL por doação, informando que o ICMBio tem buscado avançar nessa frente.

⁵⁴ Informação fornecida por Roberto Vizentin em entrevista realizada na cidade de Brasília no dia 13 de julho de 2016.

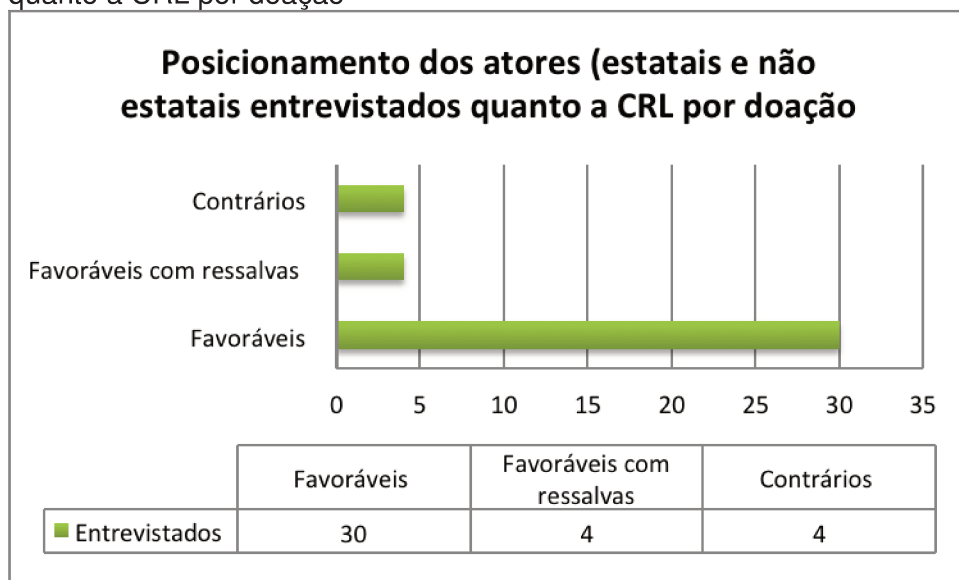
⁵⁵ Essa plataforma de oferta de áreas habilitadas para a CRL por doação ao poder público será apresentada mais detalhadamente no item sob a dimensão econômica da CRL em UC.

⁵⁶ Informação fornecida por Carla Lessa em entrevista realizada na cidade de Brasília no dia 22 de abril de 2016.

⁵⁷ Informação fornecida por Ricardo Soavinski em 26 de maio de 2017.

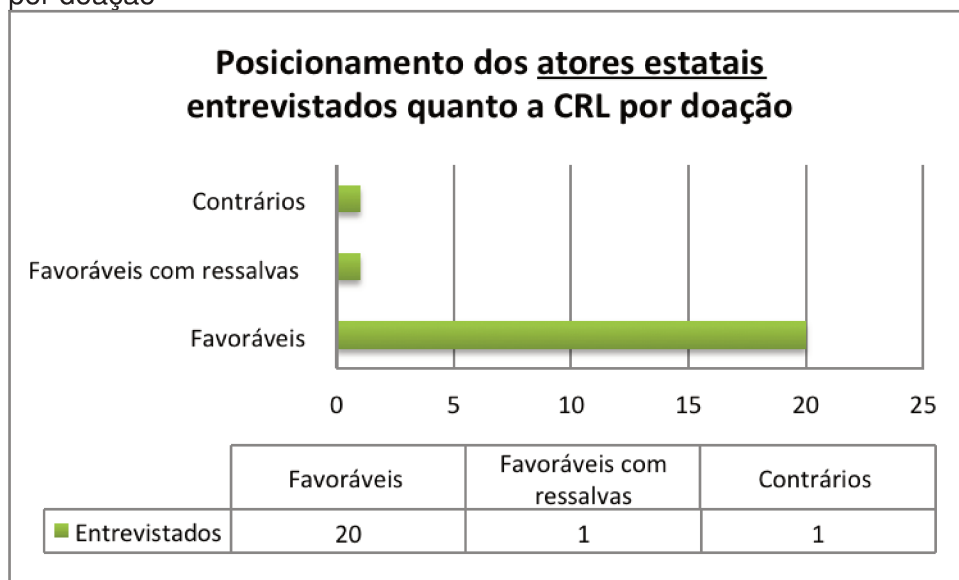
As entrevistas realizadas com atores estatais e não estatais demonstram posicionamentos muito convergentes com os posicionamentos oficiais do MMA e do ICMbio, conforme ilustram as Figuras 3.2, 3.3 e 3.4.

Figura 3.2 Posicionamento dos atores entrevistados (estatais e não estatais) quanto à CRL por doação



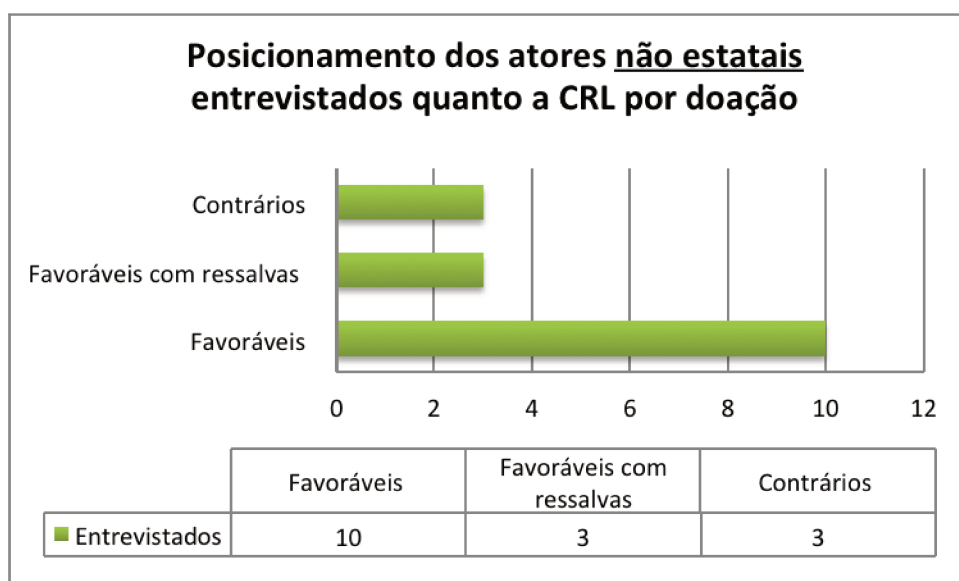
Fonte: elaboração da autora

Figura 3.3 Posicionamento dos atores estatais entrevistados quanto à CRL por doação



Fonte: elaboração da autora

Figura 3.4 Posicionamento dos atores não estatais entrevistados quanto à CRL por doação



Fonte: elaboração da autora

Conforme apresentado na Figura 3.2, dos 38 entrevistados, trinta e quatro manifestaram-se favoráveis à CRL por doação (89,5%). Destes, quatro esclareceram que, a despeito de serem favoráveis, possuíam algumas ressalvas à implementação do instrumento.

Desse universo de 38 entrevistados, 22 eram atores estatais e 16 atores não estatais. No grupo dos atores estatais, o apoio ao instrumento foi praticamente unânime, com exceção de um entrevistado do Ministério Público, que manifestou contrariedade ao instrumento, conforme ilustra a Figura 3.3. Esse quadro evidencia, de forma geral, a vontade política de dirigentes e técnicos do governo em implementar a CRL por doação.

No grupo dos atores não estatais, a maioria também se manifestou favorável à implementação do instrumento, com um percentual de 81% de apoio.

O principal argumento utilizado pelos entrevistados em defesa da CRL por doação foi a capacidade do instrumento de facilitar a regularização fundiária das UCs. Ficou bastante evidente que as indenizações aos privados e a saída deles do interior das UCs é condição necessária para a proteção e a conservação ambiental, assim como para a redução de conflitos naquelas áreas.

Para Alves⁵⁸ (2016), a CRL por doação está ligada ao objetivo de estancar o processo de degradação ambiental que pode vir a ocorrer dentro das UCs pendentes de regularização fundiária. Para esse ator, o instrumento é uma forma de captar recursos privados para realizar a desapropriação, assim como é a compensação ambiental dos empreendimentos.

Outro ponto positivo a ser destacado é que o instrumento promove o reconhecimento público do domínio da área pelo ocupante do imóvel e dá publicidade efetiva à questão da dominialidade. Essa situação favorece a ação do mercado no sentido de facilitar a comunicação entre os interessados no modelo de doação (Garcia,⁵⁹ 2016. Informação verbal).

Lessa (2016) também salientou como relevante o fato de o instrumento estar contribuindo para que os proprietários privados no interior das UCs, ao buscarem informações sobre a CRL com o poder público, “mostrem a cara”, digam onde sua propriedade está localizada, etc. Isso contribui para o conhecimento da realidade fundiária no interior da UC, uma vez que esse conhecimento é bastante precário.

Para além dos benefícios que o instrumento aporta às UCs, os entrevistados também ressaltaram suas benesses aos proprietários rurais ao tornar mais factível a regularização ambiental. Contudo, entende-se que essa fortaleza se enquadra melhor como um benefício econômico aos atores envolvidos com a CRL do que realmente um benefício socioambiental, portanto o benefício da regularização ambiental com a CRL será tratado no capítulo sobre a dimensão econômica da CRL.

Também foi enfatizada pelos entrevistados a possibilidade de a CRL por doação vir a ser utilizada para contribuir com novas oportunidades de conservação. De acordo com Vizentin⁶⁰ (2016), esse mecanismo deveria ser utilizado como uma oportunidade para a criação e/ou a ampliação de UCs já criadas. Para ele, o mecanismo deveria prever que fossem aceitas doações de áreas limítrofes parcialmente sobrepostas às UCs em doação ou mesmo fora de uma UC. Segundo ele, essa é uma oportunidade de aumentar áreas protegidas sob a gestão do poder público, em vez de apenas trocar áreas de RL em prol da consolidação das UCs.

Em harmonia com Vizentin, Maciel⁶¹ (2016) apoia a possibilidade de o instrumento ser utilizado também para a criação de áreas de UCs. Ela afirma que

⁵⁸Informações fornecidas por Marcus Vinícius Alves em entrevista realizada no dia 23 de maio de 2016 em Brasília.

⁵⁹Informações fornecidas por Henrique Garcia por meio de entrevista encaminhada pelo Google Docs e respondida em 2 de maio de 2016.

⁶⁰Informação fornecida por Roberto Vizentin em entrevista realizada na cidade de Brasília em 13 de julho de 2016.

⁶¹Informação fornecida por Eliane Maciel em entrevista realizada em 9 de agosto de 2016 na cidade de Brasília.

vários proprietários rurais vêm propondo doar áreas ao ICMBio a fim de compensar seus déficits de RL. Maciel deu como exemplo o caso de um proprietário rural que propôs doar 6 mil ha na Mata Atlântica. Segundo ela, o proprietário não quer ficar com uma área no meio do nada e ainda se responsabilizar por ela. Ainda sobre a oportunidade de criação de áreas, Maciel frisa a necessidade de uma discussão mais aprofundada desse assunto com o MPF.

Essa oportunidade levantada por Vizentin e Maciel já é uma realidade para o Estado do Paraná, o qual já regulamentou seu Programa de Regularização Ambiental⁶² com a possibilidade de utilizar o instrumento de CRL por doação para ampliação e criação de UCs. Para Mariese (2016), essa ideia pode se configurar tanto como uma ameaça quanto como uma oportunidade.

Por sua vez, o argumento central dos atores contrários à CRL por doação é que ela acarreta perda de cobertura vegetal de RL. Cureau⁶³ (2016) critica o instrumento pelo fato de este abrir a possibilidade de se abdicar de recuperar uma RL em prol de uma área já legalmente protegida por lei – as UCs (informação verbal).

Para Packer⁶⁴ (2016), o instrumento fere o princípio da adicionalidade e o dever fundamental de reparação do dano ambiental ao prever que uma área com vegetação nativa preexistente possa compensar outra área “consolidada” sem aumentar a cobertura florestal. De acordo com ela, a CRL por doação é ainda mais preocupante porque autoriza a diminuição da área de proteção imposta por lei, violando também o princípio do não retrocesso socioambiental.

Ademais, Packer critica a transferência, por meio desse mecanismo, da responsabilidade ambiental do particular para o Estado, passando este a custear a reparação e a manutenção da conservação ambiental. Para ela, o mecanismo de doação tem fins fundiários e não ambientais e evidencia a incapacidade do Estado em cumprir com seu dever de regularização fundiária. No mais, ela realça que, em que pese haver um fundamento pragmático na regularização fundiária, a reserva do possível (não tem orçamento) justifica a violação de direito-dever fundamental de proteção ambiental, assim como desnatura o princípio da função socioambiental de propriedade.

A perspectiva desses atores críticos ao instrumento, segundo o princípio da economia ecológica, é que está havendo diminuição na escala de proteção da RL. O

⁶² Lei 18.295 - 10 de Novembro de 2014.

⁶³ Informação fornecida por Sandra Cureau, subprocuradora-geral da República, entrevistada no dia 29 de agosto de 2016 em Brasília.

⁶⁴ Informação fornecida por Larissa Packer em mensagens trocadas por *e-mail* em 15 de julho de 2016.

argumento baseia-se no fato de que ao se compensar o déficit de uma RL dentro de uma área já protegida de UC não há adicionalidade ambiental na troca, ao contrário, há perda de RL.

A argumentação desses atores já foi contra-argumentada por vários pareceres, como, por exemplo, o parecer da Advocacia-Geral da União, que justificou que a redução de RL com a CRL por doação é legítima, considerando que houve preocupação do legislador com a conservação ambiental. Em razão disso, para esse órgão não se justifica a alegação de retrocesso ambiental (AGU, 2013).

Ademais, é fundamental compreender que a criação do instrumento e a definição de uma nova escala de RL foram estabelecidas por consenso social, estando refletidas na Lei nº 12.651/2012. A autoridade com comando e controle decidiu que ecologicamente tem sentido sacrificar a escala de RL em benefício de áreas ecologicamente muito mais valiosas.

Vários entrevistados que manifestaram apoio à CRL por doação o justificaram em linha com o embasamento do parecer da AGU – a CRL por doação é legítima, tendo em vista que houve preocupação do legislador com a preservação e a conservação ambiental.

Os entrevistados reconhecem a possibilidade de perda de RL com a implementação do instrumento. Todavia, para eles essa perda é compensada pelos benefícios provenientes da implementação do instrumento, como a regularização fundiária das UCs e a redução dos riscos socioambientais a estas. Outrossim, para muitos entrevistados, é míope a visão daqueles que não estão enxergando que os prejuízos socioambientais da não consolidação das UCs são muito mais significativos do que se abrir mão de uma área de RL que já está consolidada.

Diversos entrevistados, ao defenderem a implementação do instrumento, buscaram ressaltar o contexto sociopolítico, econômico e institucional que a política ambiental insere no país. Esses atores adotaram em seus discursos um claro pragmatismo ambiental no sentido de que é urgente fazer algo, ainda que não seja a política ideal.

Vieira (2015)⁶⁵ justifica seu posicionamento favorável à CRL por doação com base em sua experiência advinda de seu trabalho na PGR do ICMBio e em sua lida com as dificuldades reais que o Instituto enfrenta para realizar as desapropriações. Ele estima que nem cem anos seriam suficientes para que o Estado, apenas com recursos do orçamento, conseguisse quitar a “conta” das desapropriações. Nessa

⁶⁵ Informação fornecida por Vinicius Vieira, advogado do corpo de servidores da AGU e atuando no ICMBio desde 2012, em entrevista realizada em Brasília na data de 9 de dezembro de 2015.

linha, Vieira advoga ser imprescindível haver outros mecanismos capazes de contribuir com esse processo de consolidação das UCs. Segundo ele, se houvesse a alternativa de efetivar todas as desapropriações em UCs e também de recuperar todas as áreas de RL dentro das propriedades rurais, este seria o “melhor dos mundos”. Contudo, essa não é a realidade, e dada a necessidade de acelerar o processo de consolidação das UCs para evitar mais perdas, ele julga que a CRL por doação cumpre esse papel (informação verbal).

Para Ortega⁶⁶ (2016), o prejuízo do retardamento das regularizações fundiárias é muito maior do que o prejuízo de utilizar o instrumento. Segundo este pesquisador, acelerar as regularizações fundiárias em vinte anos fará a diferença para a preservação e a conservação dos espaços protegidos. De mais a mais, Ortega pondera que é significativo contextualizar essa discussão e enquadrá-la na realidade concreta do país e no momento histórico de debate dessa política. Para ele, numa sociedade em que a existência de leis fosse condição suficiente para seu cumprimento esse debate nem existiria. Não haveria passivo de RL tampouco passivo fundiário nas UCs. O passivo de regularização fundiária existente hoje é impossível de ser cumprido, considerando-se as restrições financeiras e orçamentárias. É um encontro de contas e o reconhecimento da incompetência tanto do Estado como da sociedade.

Valle⁶⁷ (2016), ao se referir à perda de área de RL em prol das UCs com a CRL por doação, alega que a troca é de menos área por mais proteção. Segundo ele, as proteções exigidas para a RL são muito menores do que as exigidas para a UC, especialmente com o Novo Código Florestal, que prevê a recuperação pelo produtor de sua RL até com espécies exóticas. Ele sugere inclusive colocar numa “balança” uma RL cuja metade seja composta de eucalipto com mais duas espécies nativas e a outra metade seja composta de uma mesma área dentro de uma UC com 100% de espécies nativas, com grandes fragmentos de vegetação e biodiversidade. Todavia, Valle pondera que essa análise sobre trocar menos área por mais proteção é feita com base no histórico da política de consolidação das UCs e na urgência de medidas que promovam a consolidação fundiária destas a fim de evitar maiores danos. Complementando, ele assevera que se houvesse outros cenários nos quais as UCs pudessem ser rapidamente indenizadas, ele certamente

⁶⁶Informação fornecida por Valmir Ortega em entrevista realizada em Brasília, em 11 de julho de 2016.

⁶⁷Informações fornecidas por Raul do Valle, Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa, do Gabinete, da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal, em entrevista realizada em 14 de junho de 2016, em Brasília.

teria uma opinião diferente. Idealmente, nem RL desmatada existiria (informação verbal).

Outro ponto que vem sendo objeto de discordância em torno da CRL se refere ao fato de esta poder ocorrer entre áreas dentro de todo o bioma.⁶⁸ Esse critério é extensivo a todas as modalidades de CRL.

A reprovação desse parâmetro fundamenta-se no fato de que dentro de um mesmo bioma pode haver distintas fitofisionomias, e ao se compensar os déficits de uma fitofisionomia com outra podem ocorrer graves prejuízos à vegetação compensada.

Na esteira desse entendimento – de que em um bioma pode haver distintas fitofisionomias –, alguns gestores e pesquisadores vêm ressaltando que as CRLs devem ser discutidas em termos de equivalência ecológica, e não apenas em termos de áreas abrangidas em todo o bioma. Nessa linha, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Academia Brasileira de Ciências (ABC) alertaram:

A recomendação mais pertinente é orientar que a compensação da RL seja feita o mais próximo possível da área com déficit, considerando a própria microbacia ou mesmo microbacias ou bacias próximas, mas de mesma equivalência ecológica, e não permitir indistintamente a compensação no bioma, sem nenhum mecanismo claramente definido para assegurar os aspectos ecológicos e até econômicos dessa compensação (SBPC/ABC, 2011.)

No caso do bioma Cerrado, por exemplo, são descritos 11 tipos principais de vegetação, enquadrados em formações florestais (Mata Ciliar, Mata de Galeria, Mata Seca e Cerradão), savânicas (Cerrado Sentido Restrito, Parque de Cerrado, Palmeiral e Vereda) e campestres (Campo Sujo, Campo Limpo e Campo Rupestre). Se considerados também os subtipos nesse sistema de classificação, são reconhecidos 25 tipos de vegetação (WALTER, 2016).

Nessa direção, e buscando assimilar melhor as implicações do referido critério, Silva (2013) se propôs a classificar casos concretos de compensações de áreas de RL com base em fundamentos de equivalência ecológica. Em sua análise, a autora definiu o Estado de São Paulo como objeto de seu estudo e considerou

⁶⁸Bioma é um conjunto de vida vegetal e animal constituído pelo agrupamento de tipos de vegetação contíguos que podem ser identificados em nível regional, com condições de geologia e clima semelhantes e que, historicamente, sofreram os mesmos processos de formação da paisagem, resultando em uma diversidade de fauna e flora própria (IBGE, 2016).

dois níveis de aproximação: i) equivalência no âmbito do bioma, e ii) equivalência entre fisionomias vegetais. Os resultados dessa pesquisa demonstram que se o objetivo da CRL é realmente promover a conservação da biodiversidade, o mais recomendado seria a aplicação do mecanismo de compensação considerando recortes geográficos menos amplos, como grupos de municípios vizinhos situados em uma mesma bacia hidrográfica, respeitando a equivalência ecológica das áreas envolvidas nas trocas a fim de garantir a representatividade das diferentes fitofisionomias e comunidades vegetais numa escala regional.

Essa mesma autora demonstrou que em aproximadamente 38% dos casos analisados as áreas a servirem de compensação (localizadas predominantemente no Vale do Ribeira e no Alto Paranapanema) estavam muito distantes dos imóveis de origem do passivo (200 km-400 km), reforçando os contrastes na paisagem em termos de vegetação. Além disso, das 117 compensações observadas, 72 não apresentaram equivalência no âmbito do bioma (13) ou das fitofisionomias (59). A conservação de remanescentes de florestas ombrófilas e de zonas de transição entre estas das regiões mais próximas ao litoral por meio da compensação de Reserva Legal se dá em detrimento das áreas de ocorrência de floresta estacional semidecidual, de cerrado e de ecótono floresta estacional/cerrado do interior paulista (SILVA, 2013).

Vários autores já abordaram as dificuldades e os *trade offs* entre a maior ou menor abrangência geográfica da CRL. Para Chomitz (2004) e May et al. (2015), quanto maior a abrangência da área de aplicação do mecanismo de CRL, maiores são os ganhos em termos de eficiência econômica, em função do aumento da oferta de RL, da redução de custos e do favorecimento de um maior número de transações. Entretanto, quanto maior a abrangência das áreas entre as CRLs, menor sentido ecológico, tendo em vista que podem estar sendo trocadas áreas bem distintas entre si, podendo prejudicar seriamente algumas vegetações.

Em razão da controvérsia aqui exposta, um dos desafios colocados ao poder público é como lidar com os *trade offs* entre a extensão da área e os benefícios ambientais advindos da CRL. Assim, é crucial dimensionar as UCs que devem ser objeto desse instrumento e definir claramente quais as áreas que devem ou não ser compensadas por outras.

A título de exemplo, foi realizada visita ao Parque Nacional de Jeriquaçu, localizado no Estado do Ceará. Esse parque, segundo informações do ICMBio (2017), está assentado no bioma Marinho Costeiro. Todavia, suas áreas habilitadas para a CRL estão ofertadas para troca no bioma Caatinga. Ademais, segundo informações do chefe do parque, os moradores das propriedades pendentes de

regularização fundiária não moram mais no interior do parque e não há conflitos em seu interior. Dado esse diagnóstico, pode ocorrer que as trocas realizadas não tenham fitofisionomias semelhantes e não agreguem em termos socioambientais.

A discussão apresentada no transcorrer deste capítulo é sumarizada no Quadro 1.5, o qual apresenta as fortalezas, as fraquezas, as oportunidades e as ameaças inerentes à CRL por doação.

Quadro 1.5 Análise “SWOT” da Compensação de RL por doação de área pendente de regularização fundiária no interior de UCs ao poder público – dimensão ambiental

Fortalezas Promover a regularização fundiária das UCs e consequentemente evitar atividades/exploração da área por privados pendentes de regularização fundiária. A consolidação das UCs contribui para a redução dos conflitos socioambientais no interior dessas áreas.	Fraquezas Acarreta redução no montante de RLs. As CRLs por doação podem vir a ocorrer entre fitofisionomias distintas.
Oportunidades Ampliar UCs com a utilização do mecanismo.	Ameaças Muitos proprietários deixarão de recuperar a vegetação desmatada para compensar seus déficits com esse instrumento (ou outro). Alguns estados podem vir a ficar com grandes vazios de vegetação nativa no interior de suas propriedades privadas. A redução da RL em prol da CRL em UC pelo mecanismo de doação pode vir a prejudicar o provimento de serviços ambientais (SBPC) essenciais à própria agricultura. Os estados onde o custo de oportunidade da terra é menor atrairão mais o comprador.

Fonte: elaboração da autora

CAPÍTULO 4

A COMPENSAÇÃO DE RL POR DOAÇÃO SOB A DIMENSÃO JURÍDICA

4.1 Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas contra a Compensação de Reserva Legal por doação

O instrumento de CRL por doação tratado nesta dissertação já foi ajuizado com Ação Direta de Inconstitucionalidade⁶⁹ (ADI) em dois momentos distintos. A primeira ADI foi ajuizada enquanto ainda era vigente o Código Florestal de 1965. A segunda ADI foi ajuizada após a revogação do Código Florestal e com a publicação da Lei de Proteção da Vegetação Nativa, também chamada de Novo Código Florestal.

A primeira dessas ADIs foi a de nº 4.367 e foi requerida pela procuradora-geral da República Sandra Cureau, em janeiro de 2010, com a fundamentação de que o mecanismo violava os artigos 225 e 186 da Constituição Federal (STF, 2010).

A desoneração do dever de manter uma reserva florestal legal no interior de cada propriedade contraria o art. 225, § 1º, da Constituição Federal, especificamente em seus incisos I, II, III e VII, que determinam ao Poder Público e à coletividade o dever de garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, prescrevendo como obrigações positivas do Poder Público: preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (STF, 2010).

Para a procuradora, a consequência direta da desoneração é a diminuição das áreas legalmente protegidas, pois se retira do proprietário ou do possuidor rural a obrigação de reposição florestal para suprir a incapacidade do poder público de regularizar a situação fundiária de UCs já criadas. A argumentação elaborada na petição da ADI aponta também a falta de adicionalidade ambiental do instrumento, porquanto permite que a compensação de RL seja realizada em outra área já protegida.

Com relação ao artigo 186 da CFB, a procuradora alega que ele estabelece como um dos requisitos da função social da propriedade a utilização adequada dos

⁶⁹Ação Direta de Inconstitucionalidade significa ação que tem por finalidade declarar que uma lei ou parte dela é inconstitucional, ou seja, contraria a Constituição Federal. A ADI é um dos instrumentos daquilo que os juristas chamam de “controle concentrado de constitucionalidade das leis”. Em outras palavras, é a contestação direta da própria norma em tese (STF, 2016).

recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente. Para ela, a previsão da desoneração perpétua das obrigações do proprietário com a RL viola esse princípio.

Silva et al. (2010), a fim de defenderem o mérito da ADI nº 4.367, discutem detalhadamente o arcabouço legal das UCs, revisitando legislações e conceitos, e com base nesse arcabouço demonstram que as Unidades de Conservação são espécies do gênero Espaços Territoriais Especialmente Protegidos, cuja finalidade é totalmente diversa daquela das RLs e com elas não se confundem. Para esses autores, a consequência direta da desoneração é a diminuição das áreas legalmente protegidas.

Nessa mesma linha, Gaio e Gaio (2010) inferem que a possibilidade de todos os proprietários rurais se desonerarem perpetuamente da obrigação de manter área de Reserva Legal em seus imóveis por meio de uma simples doação de área de Unidade de Conservação integral para regularização fundiária implicará a crescente abolição da RL, que, segundo os autores, é um evidente retrocesso ambiental.

Os autos da ADI nº 4.367, à época em que foi ajuizada, foram distribuídos ao ministro Marco Aurélio, relator da ação. No entanto, essa ADI não chegou a ser julgada até 2012 (STF, 2016), quando foram realizadas as alterações do Código Florestal, perdendo a ADI seu objeto.

Contudo, com o Novo Código Florestal, o novo dispositivo da CRL por doação veio novamente a ser contestado e ajuizado como inconstitucional pelo Ministério Público. A nova ADI foi a 4.901. Esta foi ajuizada pela procuradora-geral da República Sandra Cureau, que também ajuizou a ADI nº 4.367 em 2010. Essa ação entrou no STF em 21 de janeiro de 2013.

A fundamentação constitucional contra o instrumento foi bastante semelhante à anterior, sendo também construída com base nos artigos 225 e 186 da Constituição Federal. A justificativa embasa-se no fato de que diversos dispositivos, ao diminuírem o padrão de proteção ambiental ou mesmo extinguirem espaços territoriais especialmente protegidos, ofendem mandamentos constitucionais explícitos (STF, 2013). A argumentação referente à diminuição do padrão de proteção ambiental, conforme exposto anteriormente, embasa-se no fato de que ao se alocar uma RL no interior de uma UC de domínio público estar-se-ia reduzindo o saldo líquido de ha de RL.

É imperioso destacar que ambas as ADIs contra a CRL por doação foram ajuizadas pelo Ministério Público Federal (MP). Este órgão tem como uma de suas competências zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos ao meio ambiente e aos direitos e interesses coletivos. Essa situação evidencia que esse

órgão alça uma posição notável como ator interveniente no processo de compensação de RL.

Para além de ajuizar o mecanismo de CRL por doação, essa procuradora ajuizou também vários outros dispositivos do Novo Código Florestal, dentre eles a previsão de que a CRL pode ser realizada na extensão do bioma. De acordo com a procuradora, a CRL sem identidade ecológica entre as áreas é inconstitucional. Para fundamentar sua argumentação, a autora amparou-se em princípios científicos, que foram anexados ao pedido de medida cautelar, os quais são, em parte, reproduzidos abaixo:

Nos biomas com índices maiores de antropização, como o Cerrado, a Caatinga e algumas áreas altamente fragmentadas como a Mata Atlântica e partes da Amazônia, os remanescentes de vegetação nativa, mesmo que pequenos, têm importante papel na conservação da biodiversidade e na diminuição do isolamento dos poucos fragmentos da paisagem. Tais remanescentes funcionam como trampolins ecológicos no deslocamento e na dispersão das espécies pela paisagem. Essas características exigem que eventuais compensações sejam feitas na própria microbacia ou na bacia hidrográfica. As características fitoecológicas da área a ser compensada – e não o bioma como um todo, devido à alta heterogeneidade de formações vegetais dentro de cada bioma – devem ser a referência para a compensação.” (STF, 2013).

Todavia, a despeito de as referidas ADIs provocarem apoio e rejeição, não houve debate qualificado sobre as ações, tampouco julgamento destas pelo STF. A única ocorrência referente às ADIs foi a realização de audiência pública⁷⁰ no primeiro semestre de 2016 e que teve resultados limitados em nivelar e aprofundar o debate sobre as referidas ações de inconstitucionalidade. No Quadro 1.6 são sintetizados os dispositivos normativos tangentes à Compensação de RL em UC questionados perante o STF.

⁷⁰Sandra Cureau (2016) considerou a demora na realização de uma audiência pública sobre o tema decorrência do surgimento de outras matérias mais urgentes na cena política, como o “mensalão”, que tiveram prioridade no STF.

Quadro 1.6 Dispositivos normativos tangentes à compensação de RL em UCs questionados perante o STF

ADI e ano de entrada no STF	Artigo impugnado e referida lei	Sobre o que dispõe	Embasamento constitucional da ADI	Situação da ação no STF
ADI nº 4.367/ janeiro de 2010	Art. 44, § 6º da Lei nº 4.771/965	O proprietário rural que tiver CRL por doação poderá ser desonerado perpetuamente do dever de manter RL	Dever do poder público e da coletividade de proteger e preservar o meio ambiente e de restaurar processos ecológicos essenciais do art. 225 da CF. Exigência constitucional de reparação de danos causados. Requisito da função social da propriedade: utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente do art. 186 da CF.	Não chegou a ser julgada e perdeu seu objeto com a revogação da lei.
ADI nº 4.901/ janeiro de 2013	Art. 48, § 2º, e art. 66, § 6º da Lei nº 12.651/2012	CRL sem identidade ecológica entre as áreas	Dever do poder público e da coletividade de proteger e preservar o meio ambiente e de restaurar processos ecológicos essenciais do art. 225 da CF. Exigência constitucional de reparação de danos causados.	A ADI ainda não foi julgada pelo STF.
ADI nº 4.901/ janeiro de 2013	Art. 66, § 5º, III, da Lei nº 12.651/2012	Compensação de RL por doação ao poder público de área localizada no interior de UC de domínio público pendente de regularização fundiária.	Dever do poder público e da coletividade de proteger e preservar o meio ambiente e de restaurar processos ecológicos essenciais do art. 225 da CF. Exigência constitucional de reparação de danos causados. Requisito da função social da propriedade: utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente do art. 186 da CF.	A ADI ainda não foi julgada pelo STF.

Fonte: elaboração da autora

4.2 Audiência pública sobre os dispositivos do Código Florestal impugnados

Foi realizada em 18 de abril de 2016 audiência pública sobre as ADIs do Código Florestal no STF com o objetivo de discutir os aspectos controversos relativos aos dispositivos impugnados do Novo Código Florestal. Dentre estes estavam: a consolidação das áreas desmatadas antes de 2008; a redução das Áreas de Preservação Permanente (APP); a possibilidade de a CRL ser realizada no mesmo bioma; a CRL por doação e por CRA, entre vários outros dispositivos que não serão tratados aqui. Nesta dissertação trataremos somente do instrumento impugnado de doação.

A audiência contou com a participação de pesquisadores, acadêmicos, representantes do governo federal e de movimentos sociais. Os posicionamentos dos participantes, entre favoráveis e contrários, foram teoricamente equilibrados. Na ocasião, cada membro teve o prazo de até dez minutos para discorrer sobre os aspectos controversos dos dispositivos impugnados. No entanto, dada a limitação de tempo, eles tiveram de optar por um assunto apenas.

O relator das ADIs, ministro do STF Luiz Fux, ao se referir aos dispositivos impugnados pelas ADIs, ponderou que a apreciação da temática tratada nas ações, por sua complexidade e pela relevância constitucional e institucional, exigia análise que ultrapassasse os limites estritamente jurídicos, demandando abordagem técnica e interdisciplinar, com ênfase nas repercussões práticas da alteração legislativa. Para o ministro, a finalidade da audiência pública é municiar a Corte de informações imprescindíveis para o deslinde da controvérsia, esclarecer questões técnicas a respeito da aplicação da legislação florestal em áreas rurais e urbanas e suas consequências econômicas e ambientais, sobretudo à luz da experiência nacional e internacional sobre a matéria (STF, 2016).

Todos os 53 dispositivos⁷¹ do Código Florestal impugnados constavam da pauta da audiência pública. Os dez minutos concedidos para a apresentação de cada um dos vinte peritos foi muito curto para que estes pudessem se aprofundar nos diversos temas que permeiam os 53 dispositivos.

Se o objetivo do ministro ao promover essa audiência era esclarecer questões técnicas a respeito da aplicação da nova legislação e seus impactos econômicos e socioambientais, ele não foi plenamente alcançado, pois os dez minutos destinados aos expositores restringiram a abordagem destes, que

⁷¹ Nesta dissertação são tratados apenas os dispositivos relacionados ao instrumento de CRL por doação e à possibilidade de a CRL ser realizada no bioma.

precisaram optar por alguns dos dispositivos impugnados e apresentá-los sucintamente.

Dada a complexidade dos dispositivos impugnados e a diversidade dos temas que estes abarcam, o STF deveria realizar no mínimo três audiências, agrupadas por temas, como, por exemplo: uma audiência para os peritos esclarecerem as questões tangentes à anistia dos desmatamentos; outra sobre a RL e as possibilidades de sua compensação; outra sobre as APPs. A procuradora do Ministério Público Federal e autora de três das ADIs Sandra Cureau também lamentou o fato de a audiência não ter sido agendada e planejada pelo STF com maior antecedência, o que dificultou a preparação dos peritos. Segundo ela, os peritos não tiveram tempo suficiente para organizar as apresentações no sentido de que cada um tratasse de um tema e não houvesse repetições (CUREAU, 2016, informação verbal).⁷²

Durante a audiência pública, a CRL por doação não foi abordada nem por aqueles que defendem sua legitimidade nem por aqueles que a veem como inconstitucional. A ausência deste tema tanto pode se dever ao fato de o dispositivo não se encontrar no centro dos interesses do debate quanto por não ser considerado uma grande ameaça ou um retrocesso ambiental.

4.3 Conflitos jurídicos decorrentes da criação de UCs e de não indenização dos privados em seu interior

Os potenciais conflitos socioambientais que podem advir da inércia do Estado em não efetuar as indenizações dos privados no interior das UCs foram discutidos no capítulo sobre a dimensão socioambiental da CRL. O debate nesta seção, a despeito de semelhante, enfoca os impactos jurídicos que podem advir da demora do poder público em resolver a situação fundiária no interior das UCs.

Com que alegações os proprietários privados no interior dessas áreas entram na justiça contra o poder público? Conforme apresentado no marco legal desta dissertação, a declaração expropriatória é requisito que deve preceder a transferência da propriedade privada para o domínio público, tanto nos casos de utilidade pública quanto de interesse social. O decreto de declaração expropriatória nº 3.365, de 21 de junho de 1941, define que seja estabelecido limite temporal de cinco anos para que a desapropriação seja efetivada, conforme disposto em seu artigo 10: “A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se

⁷²Informação fornecida por Sandra Cureau, subprocuradora-geral da República, entrevistada em 29 de agosto de 2016 na cidade de Brasília.

judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará” (BRASIL, 1941).

Quando as desapropriações são realizadas em imóveis rurais localizados em UCs federais declaradas de utilidade pública, é o ICMBio o órgão competente do poder público a conduzir esses processos. Dada a escassez de recursos do Instituto para gerir essas desapropriações e a consequente demora em efetivá-las (geralmente mais de cinco anos), o decreto de declaração expropriatória caduca.

É importante destacar, conforme bem delineado por Irigaray (2004), Matos Junior (2015) e outros, que, a despeito da possibilidade de caducidade do decreto de declaração expropriatória, esta caducidade não terá o efeito de extinguir as UCs (federal, estadual ou municipal) fundadas em lei ou decreto.

Conforme apontado também por Irigaray (2004), ainda que vencidos os cinco anos definidos no decreto de declaração expropriatória, os proprietários continuam sofrendo limitações administrativas na utilização de sua propriedade sem que tenham sido indenizados, e essas limitações suscitam inúmeras situações conflituosas referentes ao direito de propriedade. As consequências jurídicas dessa demora, ainda de acordo com Irigary, relacionam-se ao fato de que o proprietário pode ajuizar ação de responsabilidade civil contra o ente criador da respectiva área protegida.

Assim, a demora do Estado em indenizar os proprietários privados dentro de UCs tem gerado situações de discórdia entre o poder público e os proprietários não indenizados. Seguem alguns casos concretos de proprietários não indenizados que entraram na Justiça contra o poder público.

O caso do Parque Nacional da Serra da Canastra (PNSC),⁷³ em Minas Gerais, é bastante emblemático e exemplifica bem essa situação antagônica entre o poder público e os proprietários privados que ainda não foram indenizados e a consequente situação em que o poder público não consegue garantir a gestão das áreas a serem conservadas.

O referido parque foi criado em 1972. Contudo, da data de sua criação até os dias atuais apenas 35% de sua área foi regularizada do ponto de vista fundiário (FURBINO, 2014). Dado esse cenário, os proprietários de terra nos municípios de São Roque de Minas, Vargem Bonita e Delfinópolis entraram com ação pública contra o ICMBio e tiveram posição judicial favorável, que impede o ICMBio de multar e restringir as atividades dos proprietários de áreas que ainda não tenham sido

⁷³Para maiores detalhes sobre a situação histórica e conflituosa que ocorre desde a criação do PNSC, ver dissertação de mestrado *A regularização no Parque Nacional da Serra Canastra e a expropriação camponesa: da baioneta à ponta da caneta*.

regularizadas. Essa decisão foi dada pelo juiz federal Elcio Arruda, de Passos, em Minas Gerais, desde março de 2012 (FURBINO, 2014).

Para Mário Werneck, presidente da Comissão de Direito Ambiental, Logística, Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável da Ordem dos Advogados do Brasil em Minas Gerais (OAB-MG), a existência de Unidade de Conservação sem expropriação de terras é algo que não poderia ocorrer. Segundo ele:

O que há é uma pseudoproteção ao meio ambiente. A partir do momento em que o Estado não está pagando, existe uma lesão no direito de propriedade. Não dá para criar uma Unidade de Conservação sem pagar pela terra. E o Estado precisa ter mais critério na criação dessas áreas, porque, do contrário, trata-se de uma ingerência na propriedade privada. Isso confronta o princípio da dignidade do ser humano (FURBINO, 2014).

CAPÍTULO 5

DIMENSÃO ECONÔMICA DA COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

5.1 O mercado de CRL por doação – oferta

A existência de qualquer mercado depende de haver oferta e demanda. Oferta é a quantidade de um produto ou serviço disponível para compra. Demanda, por sua vez, é a quantidade de produtos ou serviços que os consumidores estão dispostos a comprar. Por um lado, quando a demanda é maior do que a oferta, os preços dos produtos tendem a subir, pois os consumidores se dispõem a pagar mais para obter um determinado item. Por outro lado, quando a oferta é maior do que a demanda, os preços tendem a cair.

A oferta no mercado de CRL por doação refere-se à quantidade de hectares pendentes de regularização fundiária no interior de UC de domínio público em que seus proprietários tenham o domínio comprovado da área e estejam dispostos a negociar seu imóvel com terceiros a fim de que estes compensem seus déficits de RL mediante doação da área ao ICMBio.

A Tabela 5.1 apresenta a estimativa de áreas privadas no interior de UCs federais de domínio público que podem vir a ser utilizadas para a CRL.

Tabela 5.1 Oferta de áreas para a CRL por doação em UCs federais

Bioma	Oferta potencial de áreas passíveis de CRL por doação em UCs federais (mil ha)
Amazônia	2.970
Caatinga	103
Cerrado	1.830
Mata Atlântica	652
Pampa	35
Pantanal	0
Total	5.599

Fonte: ICMBio, 1996. Elaboração da autora

Com base nos dados da Tabela 5.1, o montante de áreas privadas não indenizadas no interior de UC federais de domínio público é estimado em

aproximadamente 5,6 milhões de ha. Essas áreas se distribuem em praticamente todos os biomas.

Constata-se que o maior montante de áreas privadas não indenizadas no interior de UCs se encontra na Amazônia, totalizando 53% do total dos privados pendentes de regularização fundiária. Esse percentual maior de propriedades privadas nas UCs da Amazônia deve-se, provavelmente, ao fato de esse bioma ter maior percentual de áreas protegidas (27,8%). O bioma Pampa, por exemplo, tem apenas 2,7% de sua área coberta por UCs. Nas UCs federais do bioma Cerrado há 1,8 milhão de ha de propriedades privadas em seu interior, 32,6% do total. Na Mata Atlântica esse valor é de 654 mil ha, 11,6% do total.

O montante de 5,6 milhões de ha de propriedades privadas pendentes de regularização fundiária no interior das UCs representa 8,2% do total de 78,6 milhões de ha de UCs de domínio e posse público federal ou de domínio público e com uso concedido às populações extrativistas tradicionais (CNUC, 2017).

É crucial ponderar que os proprietários privados em UC federal que desejarem utilizar o instrumento de CRL por doação deverão inicialmente se habilitar para tal. De acordo com o ICMBio (2016), a primeira fase do processo administrativo da CRL é a expedição de certidão de habilitação para CRL.

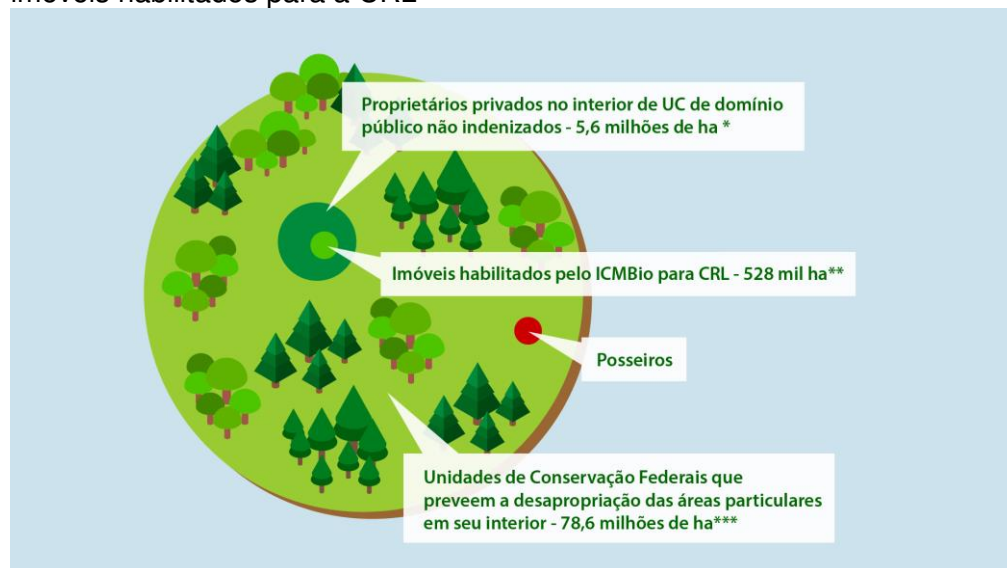
A certidão de habilitação é um documento que atesta, após análise técnica da dominialidade⁷⁴ e da localização do imóvel sobreposto à UC, que a área a ser doada ao poder público é legítima para a transação. Além de esta se configurar como um imprescindível passo administrativo para a consolidação da CRL, é também um meio de gerar mais segurança jurídica aos proprietários deficitários de RL que desejem CRL por doação. Essa certidão assegura que o deficitário de RL não estará comprando “gato por lebre” e que aquela área na UC será aceita para a CRL.

5.1.1 Oferta de imóveis habilitados pelo ICMBio para a Compensação de Reserva Legal por doação

Do universo estimado de 5,6 milhões de ha de propriedades privadas no interior de UC federal, foram emitidas, pelo ICMBio, certidões de habilitação para CRL para aproximadamente 528 mil ha (9,4%) dessa área. A Figura 5.1 ilustra as proporções entre as áreas de UC Federal que não aceitam privados em seu interior, o montante de privados nessas áreas e o montante de imóveis habilitados para a CRL.

⁷⁴A cadeia dominial analisada refere-se aos últimos trinta anos. Todavia, se houver algum problema na cadeia trintenária, essa análise pode chegar até mesmo às sesmarias.

Figura 5.1 Proporções entre as áreas de UC federal que não aceitam privados em seu interior, o montante de propriedades privadas nessas áreas e o montante de imóveis habilitados para a CRL



Fonte: *ICMBio (1996). **Dados disponibilizados pelo ICMBio em 08/08/2017. ***CNUC, MMA. Atualizado em 07/02/2017. Elaboração da autora

Os 528 mil ha que possuem certidões de habilitação para a CRL estão distribuídos em praticamente todos os biomas, com exceção do bioma Pampa, e se dividem em 245 imóveis. O bioma que possui mais áreas habilitadas é a Amazônia, totalizando aproximadamente 296 mil ha (56%), distribuídos em 29 propriedades, de acordo com os dados disponibilizados pelo ICMBio. O segundo bioma com mais áreas habilitadas é o Cerrado, com 159 mil ha (30,11%), seguido da Mata Atlântica, com 49,5 mil ha de áreas habilitadas.

Há também UCs em áreas de transição entre um bioma e outro, como as UCs Serra Nacional da Bodoquena e Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascente das Gerazeiras. As propriedades que estão no interior destas UCs aceitam a compensação nos biomas Cerrado e Mata Atlântica. São 5,4 mil ha de áreas habilitadas no interior dessas UCs.

Os Quadros 1.7, 1.8, 1.9, 1.10 e 1.11 ilustram informações sobre as áreas habilitadas por bioma e por ano de habilitação. Com base nesses quadros é possível verificar que o esforço do ICMBio de habilitar áreas para a CRL por doação já vem desde antes da revogação do Código Florestal em 2012. Foram habilitados no total 245 imóveis.

Quadro 1.7. Imóveis habilitados para a Compensação de Reserva Legal na Amazônia

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	DE	UF	ÁREA HABILITADA TOTAL (ha)	ÁREA HABILITADA 2017 (ha)	ÁREA HABILITADA 2016 (ha)	ÁREA HABILITADA 2015 (ha)	ÁREA HABILITADA 2014 (ha)	ÁREA HABILITADA 2013 (ha)	ÁREA HABILITADA 2012 (ha)	ÁREA HABILITADA ANTERIOR CF	IMÓVEIS HABILITADOS	ÁREA DOADA (ha)
ESTAÇÃO ECOLÓGICA DA TERRA DO MEIO		PA	23795.83	3'176.10	7'506.56	10'107.65	3'005.51	-	-	-	9	-
ESTAÇÃO ECOLÓGICA DO CUNIÃ		RO	140.31	-	-	-	-	140.31	-	-	1	-
PARQUE NACIONAL DE JURUENA		AM/MT	77784.63	-	-	9'477.76	22'870.32	45'436.55	-	-	12	-
RESERVA BIOLÓGICA DO JARU		RO	45179.93	-	-	45'179.93	-	-	-	-	3	-
RESERVA EXTRATIVISTA ITUXI		AM	145903.05	-	-	-	-	145'903.05	-	-	1	-
RESERVA EXTRATIVISTA LAGO DO CAPANÃ GRANDE		AM	1455.77	-	-	-	1'455.77	-	-	-	1	-
RESERVA EXTRATIVISTA RIO OURO PRETO		RO	1716.27	262.27	254.89	-	-	-	1'199.10	-	2	1'199.10
Área Total			295'975.78	3'438.37	7'761.45	64'765.34	27'331.59	191'479.92	1'199.10	0.00	29	1'199.10

Fonte: dados disponibilizados pelo ICMBio em 08/08/2017

Quadro 1.8 Imóveis habilitados para a Compensação de Reserva Legal no Cerrado

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	UF	ÁREA HABILITADA TOTAL (ha)	ÁREA HABILITADA 2017 (ha)	ÁREA HABILITADA 2016 (ha)	ÁREA HABILITADA 2015 (ha)	ÁREA HABILITADA 2014 (ha)	ÁREA HABILITADA 2013 (ha)	ÁREA HABILITADA 2012 (ha)	ÁREA HABILITADA ANTERIOR CF	IMÓVEIS HABILITADOS	ÁREA DOADA (ha)
ESTAÇÃO ECOLÓGICA SERRA GERAL DO TOCANTINS	BA/TO	33'623.21	-	-	22'980.04	7'685.97	2'957.20	-	-	7	-
PARQUE NACIONAL CAVERNAS DO PERUAÇU	MG	169.76	-	-	-	169.76	-	-	-	4	-
PARQUE NACIONAL CHAPADA DAS MESAS	MA	2'087.30	-	-	-	1'821.10	266.20	-	-	2	-
PARQUE NACIONAL DA SERRA DO GANDARELA	MG	5'804.52	-	-	5'804.52	-	-	-	-	4	-
PARQUE NACIONAL DAS SEMPRE VIVAS	MG	16'675.94	4'502.00	-	-	110.00	12'063.94	-	-	3	-
PARQUE NACIONAL GRANDE SERTÃO VEREDAS	BA/MG	58'769.72	128.55	1'547.39	25'856.68	5'289.37	14'362.12	-	11'585.60	18	3'066.32
PARQUE NACIONAL NASCENTES DO RIO PARNAÍBA	BA/MA/PI/TO	1'663.93	1'663.93								
PARQUE NACIONAL SERRA DA CANASTRA	MG	13'537.52	-	143.54	357.44	1'831.21	1'829.14	6'014.37	3'361.82	25	11'269.18
RESERVA EXTRATIVISTA LAGO DO CEDRO	GO	14'696.51	-	-	-	14'696.51	-	-	-	1	-
RESERVA EXTRATIVISTA RECANTO DAS ARARAS TERRA RONCA	GO	2'777.91	-	-	-	545.58	2'232.33	-	-	3	-
REFÚGIO DE VIDA SILVESTRE VEREDAS DO OESTE BAIANO	BA	11'644.62	-	-	11'644.62	-	-	-	-	1	-
Área Total		161'450.95	6'294.48	1'690.93	66'643.30	32'149.51	33'710.94	6'014.37	14'947.42	68	14'335.50

Fonte: dados disponibilizados pelo ICMBio em 08/08/2017

Quadro 1.9 Imóveis habilitados para a Compensação de Reserva Legal na Mata Atlântica

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	UF	ÁREA HABILITADA TOTAL (ha)	ÁREA HABILITADA 2017 (ha)	ÁREA HABILITADA 2016 (ha)	ÁREA HABILITADA 2015 (ha)	ÁREA HABILITADA 2014 (ha)	ÁREA HABILITADA 2013 (ha)	ÁREA HABILITADA 2012 (ha)	ÁREA HABILITADA ANTERIOR CF	IMÓVEIS HABILITADOS	ÁREA DOADA
ESTAÇÃO ECOLÓGICA MICO LEÃO-PRETO	SP	-	-	-	-	-	-	-	-		
PARQUE NACIONAL DA RESTINGA DE JURUBATIBA	RJ	1'883.90	-	-	-	-	-	-	1'883.90	1	-
PARQUE NACIONAL SERRA DAS LONTRAS	BA	53.65	53.65								
PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BOCAINA	RJ	52.31	-	52.31	-	-	-	-	-	1	-
PARQUE NACIONAL DA SERRA DO ITAJAÍ	SC	8'892.10	-	571.22	64.38	4'322.77	3'933.73	-	-	13	-
PARQUE NACIONAL DE ILHA GRANDE	PR	3'119.19	92.73	791.94	228.48	223.80	1'466.44	67.26	248.55	83	833.04
PARQUE NACIONAL DE ITATIAIA	MG/RJ	3'452.94	-	499.07	694.67	-	2'259.20	-	-	5	708.39
PARQUE NACIONAL DO PAU BRASIL	BA	966.06	-	-	-	966.06	-	-	-	2	-
PARQUE NACIONAL DOS CAMPOS GERAIS	PR	21'387.02	-	2'458.68	-	-	790.34	-	18'138.00	9	-
RESERVA BIOLÓGICA BOM JESUS	PR	2'522.84	24.31	-	1'643.23	855.30	-	-	-	5	-
RESERVA BIOLÓGICA DA MATA ESCURA	MG	7'281.29	1'446.14	789.33	4'409.76	405.00	231.06	-	-	9	987.61
Área Total		49'611.30	1'616.83	5'162.55	7'040.52	6'772.93	8'680.77	67.26	20'270.45	128	2'529.04

Fonte: dados disponibilizados pelo ICMBio em 08/08/2017

Quadro 1.10 Imóveis habilitados para a Compensação de Reserva Legal em áreas de transição de Cerrado e Mata Atlântica

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	UF	ÁREA HABILITADA TOTAL (ha)	ÁREA HABILITADA 2017 (ha)	ÁREA HABILITADA 2016 (ha)	ÁREA HABILITADA 2015 (ha)	ÁREA HABILITADA 2014 (ha)	ÁREA HABILITADA 2013 (ha)	ÁREA HABILITADA 2012 (ha)	ÁREA HABILITADA ANTERIOR CF	IMÓVEIS HABILITADOS	ÁREA DOADA (ha)
PARQUE NACIONAL SERRA DA BODOQUENA	MS	5'299.93		1'342.83	2'350.50	1'606.60	-	-	-	15	96.3
RDS NASCENTE DAS GERAZEIRAS	MG	84.40	84.40	-	-	-	-	-	-	1	
Área Total		5'384.33	84.40	1'342.83	2'350.50	1'606.60	-	-	-	16	96.30

Fonte: Dados disponibilizados pelo ICMBio em 08/08/2017

Quadro 1.11 Imóveis habilitados para a Compensação de Reserva Legal na Caatinga

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	UF	ÁREA HABILITADA TOTAL (ha)	ÁREA HABILITADA 2017 (ha)	ÁREA HABILITADA 2016 (ha)	ÁREA HABILITADA 2015 (ha)	ÁREA HABILITADA 2014 (ha)	ÁREA HABILITADA 2013 (ha)	ÁREA HABILITADA 2012 (ha)	ÁREA HABILITADA ANTERIOR CF	IMÓVEIS HABILITADOS	ÁREA DOADA (ha)
PARQUE NACIONAL DA SERRA DA CAPIVARA	PI	5'537.52	-	-	-	3'195.86	-	-	341.66		
PARQUE NACIONAL DE ERICOACOARA	CE	837.50	-	-	-	-	837.50	-			
Área Total		5'375.02	-	-	-	3'195.86	837.50	-	341.66		

Fonte: dados disponibilizados pelo ICMBio em 08/08/2017

Do total de 245 imóveis habilitados, o bioma que liderou esse *ranking* em número de imóveis foi a Mata Atlântica, com 128 imóveis habilitados. Contudo, como os imóveis desse bioma são menores, em termos percentuais de área do total habilitado não representa muito. Os imóveis habilitados na planilha foram compilados no agregado. Todavia, quando desagregados, indicam uma grande diversidade em seu tamanho.

Os quadros apresentados anteriormente também trazem informações sobre as áreas já doadas ao poder público como forma de Compensação de RL. Essas áreas totalizam aproximadamente 18,2 mil ha e correspondem a 101 imóveis. O bioma que teve mais áreas habilitadas foi o Cerrado (14,3 mil ha), seguido da Mata Atlântica com 2,5 mil ha e a Amazônia com 1,7 mil ha.

De acordo com os entrevistados nesta pesquisa, vários fatores têm limitado a oferta de áreas habilitadas. Um dos pontos realçados foi a desinformação dos proprietários privados no interior de UC a respeito do instrumento. Esse problema, segundo Lessa⁷⁵ (2016), vem sendo contornado com base em uma qualificada articulação federativa com os estados e as instituições representativas de classe (informação verbal).

Outros pontos destacados pelos entrevistados acerca das dificuldades de habilitar áreas no interior de UCs para a CRL foram a comprovação da cadeia trintenária do título da área, a sobreposição de terras e complicações na documentação exigida dos proprietários privados no interior da UC.

Outro ponto destacado pelos entrevistados foi com relação a dificuldade de viabilizar as compensações de RL em função da rigidez dos critérios para efetiva-las definidos nas legislações anteriores a 2012.

5.1.2 Plataformas privadas de ofertantes de áreas privadas dentro de UCs para doação ao poder público

Um notável grupo de atores não estatais que tem contribuído com as CRLs por doação são os corretores de imóveis e as empresas especializadas na comercialização e no arrendamento de áreas florestais para o cumprimento do Código Florestal Brasileiro.

Essas corretoras e empresas têm vislumbrado nas Compensações de RL em UCs possibilidades para a corretagem de terra. Isso é facilmente percebido com uma simples busca na internet utilizando como palavras-chave “compensação de RL e compra de terras”. Para além dos corretores tradicionais, várias empresas foram

⁷⁵ Informação fornecida por Carla Lessa em entrevista realizada na cidade de Brasília no dia 22 de abril de 2016.

criadas para apoiar os proprietários rurais em sua regularização ambiental, tais como, por exemplo, BVRio, Biofílica, Geoflorestas, MFrural, Jequitibá Ambiental, Empresa Biopasto, entre várias outras.

As empresas/corretoras que têm entrado no mercado de regularização ambiental se propõem a múltiplas funções, tais como: proporcionar o encontro entre ofertantes e demandantes de áreas para CRL; auxiliar os proprietários de áreas privadas dentro de UCs a expedir certidão de habilitação para a CRL junto ao poder público; auxiliar no controle e na gestão de pagamentos e recebimentos; administrar os contratos; acompanhar o projeto técnico de regularização ambiental perante o órgão ambiental competente.

Para ilustrar como as empresas do nicho de mercado da regularização ambiental vendem seus serviços, seguem trechos de alguns de seus anúncios:

Nós vamos encontrar a melhor opção para você regularizar o seu passivo ambiental dentro do mesmo bioma. O Portal Preserva Legal é dedicado exclusivamente à Compensação de Reserva Legal de imóveis localizados em todo o Brasil (PRESERVA LEGAL, 2016).

A Geoflorestas atua na definição e execução de atividades que visam diagnosticar as regularidades e irregularidades das propriedades rurais e propor estratégias para restauração ambiental de áreas públicas e privadas. Oferecemos assessoria para definição das melhores estratégias e ações que resultem na restauração e conservação das Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (GEOFLORESTAS, 2016).

Deseja regularizar sua Reserva Legal? A Biofílica oferece oportunidades para que você regularize a Reserva Legal da sua propriedade (BIOFÍLICA, 2016).

Proprietários rurais que não têm reserva legal suficiente podem se adequar através da doação, ao poder público, de área localizada no interior de Unidades de Conservação pendentes de desapropriação. O Instituto BVRio, junto à Bolsa de Valores Ambientais BVRio, desenvolveu um mercado para facilitar o uso deste mecanismo (BVRio, 2016).

A maioria das empresas que presta serviços de regularização ambiental possui uma plataforma virtual com ofertas e demandas de áreas no interior de UCs. Essas informações são fornecidas, geralmente, pelos próprios ofertantes e demandantes de áreas, que ao acessarem as referidas plataformas disponibilizam dados sobre o tamanho da propriedade ofertada/demandada para CRL, o bioma e o

estado da Federação em que se encontra a propriedade, o preço de intenção de venda, entre outras informações.

A maioria das empresas/instituições envolvida nesse mercado não tem cobrado de seus usuários pela utilização da plataforma. A forma como elas cobram por seus serviços de intermediação e corretagem muda de instituição para instituição. Esses percentuais podem variar de 3% a 8%, a depender da organização. Há companhias que, além de intermediarem compras e vendas de áreas para a CRL, também compram áreas para negociar diretamente com terceiros.

5.1.3 Preço de áreas ofertadas

Os preços médios das áreas ofertadas por ha no interior das UCs para a CRL variam bastante, tanto dentro do próprio bioma quanto entre os biomas, conforme demonstram os dados da Tabela 5.2, a qual traz os preços médios por ha de áreas ofertadas para a CRL por bioma.

Tabela 5.2 Preço médio das áreas ofertadas para CRL por bioma em fevereiro de 2017

Bioma	Venda (R /ha)
Amazônia	550 - 1.350
Caatinga	400 - 1.800
Cerrado	1.500 - 15.000
Mata Atlântica	3.000 - 10.000

Fonte: Biofílica (2017)

Segundo Delgidice (2016, informação verbal)⁷⁶, essa diversidade de preços de terra dentro das UCs deve-se à área, à região, à aptidão para a agricultura, entre outras variáveis. Ele esclarece que o preço das áreas dentro de UCs é menor do que o preço das áreas não protegidas, uma vez que estas últimas possuem alternativa produtiva.

Outro ponto acentuado por Delgidice nas entrevistas diz respeito ao aumento dos preços das áreas no interior de UCs em decorrência do instrumento de CRL por doação. Ela exemplificou a situação com o aumento dos valores no Parque Nacional da Bodoquena, que, segundo ela, quando pouco se falava das CRLs, o valor por hectare girava em torno de R\$ 900,00; atualmente não se encontra mais área nesse parque por menos de R\$ 5.000,00/ha. Zavasqui também se referiu ao significativo aumento nos preços das áreas no interior dos parques.

⁷⁶ Informações fornecidas por Roberta Delgidice em entrevista realizada em Brasília no dia 10 de maio de 2016

Conforme apontado na teoria, os preços nesses mercados de direitos transacionáveis são regulados com base na disponibilidade total do recurso. O governo não define o preço, como é feito nas indenizações por desapropriação.

Com relação à valorização das áreas no interior da UC em virtude do estabelecimento do instrumento de CRL por doação, essa valorização também é explicada pela teoria/literatura, uma vez que os IEs são capazes de criar um ambiente institucional e econômico no qual os serviços ambientais prestados pelos ecossistemas nativos passem a ser valorizados. No caso da CRL por doação, como os proprietários sem RL querem compensar seus déficits e é possível fazê-lo dentro da UC perpetuamente, aquela área passa a ter mais valor.

5.2 O mercado de Compensação de Reserva Legal por doação – demanda

Demanda significa a quantidade de um bem ou serviço que os consumidores desejam adquirir por um preço definido em um mercado. Ela pode ser interpretada como procura, mas não necessariamente como consumo, uma vez que é possível querer e não consumir um bem ou serviço.

A demanda por CRL por doação está relacionada ao déficit de RL dos proprietários rurais que desmataram ilegalmente sua RL até julho de 2008. Se não houvesse déficit de RL, não haveria demanda por CRL.

Com relação a esses déficits de RL, já há trabalhos que tratam de compreender e projetar como os proprietários e posseiros rurais podem vir a regularizar (ou não) seus déficits de RL. Segundo projeção de Rajão e Soares (2015), os proprietários e os possuidores rurais com déficits de RL podem ser agrupados em três grupos distintos: 1) aqueles que irão manter-se irregulares perante o Código Florestal; 2) aqueles que irão regularizar-se no curto prazo por meio de recuperação de áreas com baixo custo de oportunidade; 3) aqueles que irão compensar⁷⁷ seu déficit de RL e manter suas áreas produtivas. Para tanto, esses autores estimam o déficit de RL total e o déficit de RL para propriedades de baixa rentabilidade, avaliando que a demanda provável para a CRL será a diferença entre essas duas categorias, ou seja, apenas as áreas com alto custo de oportunidade compensarão seus déficits de RL.

⁷⁷Neste estudo, Rajão e Soares Filho avaliam o potencial e a viabilidade econômica do mercado de CRA no Brasil, portanto as estimativas e as considerações referentes ao déficit de RL são feitas para aquilatar a aquisição de CRAs. Todavia, é possível utilizar essas estimativas e considerações referentes ao déficit de RL para outras modalidades de CRL, como a doação.

Tomando por base os três agrupamentos descritos antes sobre como os deficitários de RL irão se regularizar, Rajão e Soares (2015) projetaram a demanda provável de CRL, conforme ilustra a Tabela 5.3.

Tabela 5.3 Déficits de RL por bioma e demanda provável de CRL

Mil hectares	Amazônia	Caatinga	Cerrado	Mata Atlântica	Pampas	Pantanal	Total
Déficit de RL	7.963	630,19	4.624	5.178	409	66	18.872
Déficit de RL de baixa rentabilidade	5.996	627,77	3.273	3.932	301	66	14.198
Demanda provável de CRL	1.967	2,42	1.350	1.245	107	0	4674

Fonte: Rajão e Soares Filho (2015). Adaptação da autora

Para Rajão e Soares (2015), a despeito de o déficit de RL estar estimado em 18 milhões de ha, a contabilização de demanda provável de CRL é de 4,6 milhões de ha.

Consoante Ortega⁷⁸ (2016), para os proprietários rurais a lógica da CRL é uma lógica econômica. Os proprietários só irão realmente compensar RL onde o custo de oportunidade da terra for competitivo. Ele afirma que algumas áreas dentro de UCs, como, por exemplo, o Parque de Itatiaia, onde o custo da terra é bastante elevado, não constituem um cenário factível para demanda por CRL por doação. Em situações como essa é mais barato para o proprietário rural recuperar a vegetação dentro de sua propriedade do que compensar dentro de UC (informação verbal).⁷⁹

Ademais, para que a demanda por CRL por doação venha a se concretizar, alguns fatores são determinantes, dentre eles ressalta-se que o instrumento tem de despontar como o melhor dentre os instrumentos de CRL. Destaca-se que a CRA, quando regulamentada, pode vir a se tornar uma opção mais interessante do que a doação, a depender das disposições do regulamento.

⁷⁸Informação fornecida por Waldir Ortega em entrevista realizada na cidade de Brasília em 11 de julho de 2016.

⁷⁹Informação fornecida por Waldir Ortega em entrevista realizada na cidade de Brasília em 11 de julho de 2016.

Um ponto positivo em relação à CRL por doação, conforme destacado por Delgidice⁸⁰ (2016), é que para além da lógica econômica na escolha do instrumento de CRL há também o componente cultural na decisão do produtor rural. Para esse grupo, desonerar-se perpetuamente das obrigações de CRL é um ponto bastante interessante.

Outro tópico bastante evidenciado por vários dos entrevistados estatais e não estatais foi que a demanda por áreas para CRL só irá realmente se consumir se houver pressão efetiva dos órgãos de comando e controle ambiental para o cumprimento das exigências concernentes à RL pelos proprietários rurais.

Nessa linha, Delgidice (2016) relatou que diversos proprietários com pendências de regularização ambiental procuraram a BVRio para buscar alternativas de regularização. Contudo, com a extensão do prazo de inscrição do CAR em mais um ano, inúmeros proprietários também prorrogaram suas decisões quanto à regularização.

Muitos produtores rurais ainda acreditam que pode haver alguma anistia com relação à RL e só tomam decisões quando realmente se sentem pressionados. Ainda segundo Delgidice, os proprietários que têm buscado a BVRio para regularizar débitos são aqueles que estão sob alguma forma de pressão do poder público, ou possuem um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou estão com áreas embargadas, etc. Convergente com Delgidice, Lessa⁸¹ (2016) também ressaltou que a ocorrência de CRLs por doação está se dando especialmente nos estados em que o Ministério Público entrou com ações contra os produtores.

Lessa também salientou que muitos estados ainda estão iniciando as análises dos CARs declarados. Essas análises serão importantes para aprovar as opções de CRL e também para a tomada de decisão dos produtores rurais. Lessa sublinhou ainda a expectativa com relação às legislações estaduais do PRA, tendo em vista que, com base nessas definições, os produtores rurais poderão saber onde realizar suas CRLs.

Outro ponto importante destacado por alguns dos entrevistados foi referente ao potencial que o mercado tem de influenciar a regularização ambiental das propriedades rurais (Azevedo, Rajão, 2016). Segundo estes entrevistados, o mercado consegue influenciar a tomada de decisão dos proprietários rurais a medida que consegue exigir de seus fornecedores o atendimento à legislação

⁸⁰ Informações fornecidas por Roberta Delgidice em entrevista realizada em Brasília em 10 de maio de 2016

⁸¹ Informação fornecida por Carla Lessa em entrevista realizada na cidade de Brasília no dia 22 de abril de 2016

ambiental. Um dos exemplos citado foi o da moratória da soja, nome que recebeu o pacto ambiental entre as entidades representativas dos produtores de soja no Brasil, ONGs ambientais e, mais tarde, do próprio governo, prevendo a adoção de medidas contra o desmatamento da Amazônia.

Convergente com estas declarações, já há também estudos que sinalizam que a tomada de decisão dos proprietários rurais em se regularizar é fortemente condicionada pelo mercado. Para Costa (2016) em sua pesquisa sobre a estimativa da demanda por regularização ambiental do passivo de Reserva Legal nos estados do Pará e do Mato Grosso, a condicionante que mais impactará na demanda por restauração/compensação de RL nos estados do Pará e Mato Grosso é o mercado. Esta autora trabalha com quatro cenários - 1) o tendencial - Business as Usual - considera que os produtores tomarão suas decisões sem pressão adicional; 2) Cenário governamental - Os produtores são condicionados a pressão do governo; 3) cenário mercadológico - neste cenário a tomada de decisão em se regularizar é relativa a exigência de mercado 4) cenário governamental e mercadológico. Para esta autora o cenário de exigência do governo é também fundamental para dar mais vigor aos processos de regularização ambiental das propriedades.

A fim de avaliar a demanda por CRL por doação, esta pesquisa considerou as opções declaradas pelos proprietários rurais ao Sistema de Informação do Cadastro Ambiental Rural (Sicar)⁸² sobre como pretendem regularizar seus déficits de RL.

Os dados do Sicar são declaratórios. No caso das informações referentes à regularização ambiental, estas manifestam a intenção de o proprietário rural se regularizar de determinada forma. A respeito dessas declarações, é importante ressaltar que muitos proprietários, ao preencher seu cadastro, não tinham pleno⁸³ conhecimento das opções de CRL, tampouco de qual seria a melhor ou a pior opção em termos econômicos.

Dessa maneira, muitas das informações declaradas no CAR sobre as CRLs poderão ser alteradas. A dinâmica real dos mercados de regularização ambiental será definida pela maior ou menor atratividade de cada um dos instrumentos de CRL (preço, custo de transação, fatores culturais).

⁸²O Sicar é o sistema eletrônico de âmbito nacional destinado ao gerenciamento de informações ambientais dos imóveis rurais (BRASIL, 2012) e foi regulamentado pelo Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012.

⁸³O lançamento do CAR foi em 2014, e este coincidiu com o ano da eleição presidencial. Esse fato prejudicou a divulgação do CAR e a realização de campanhas educativas sobre o preenchimento daquele, pois é vedada a publicidade institucional de quaisquer atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos em véspera de eleição (Deusdará, 2016). Informação verbal fornecida em 26 de agosto de 2016.

Outra limitação da análise dos dados do Sicar é que não há informações sobre a CRL de todos os estados brasileiros. Essa restrição provém do fato de que alguns estados têm sistemas próprios⁸⁴ de cadastro que não possuem todas as perguntas que o Sicar contém. O Estado de São Paulo, por exemplo, que possui alto custo de oportunidade de suas áreas produtivas e possivelmente com grandes demandas por CRL, tem sistema próprio e neste não existe a pergunta do Sicar sobre como pretende compensar os déficits de RL no caso de ter manifestado interesse em CRL.

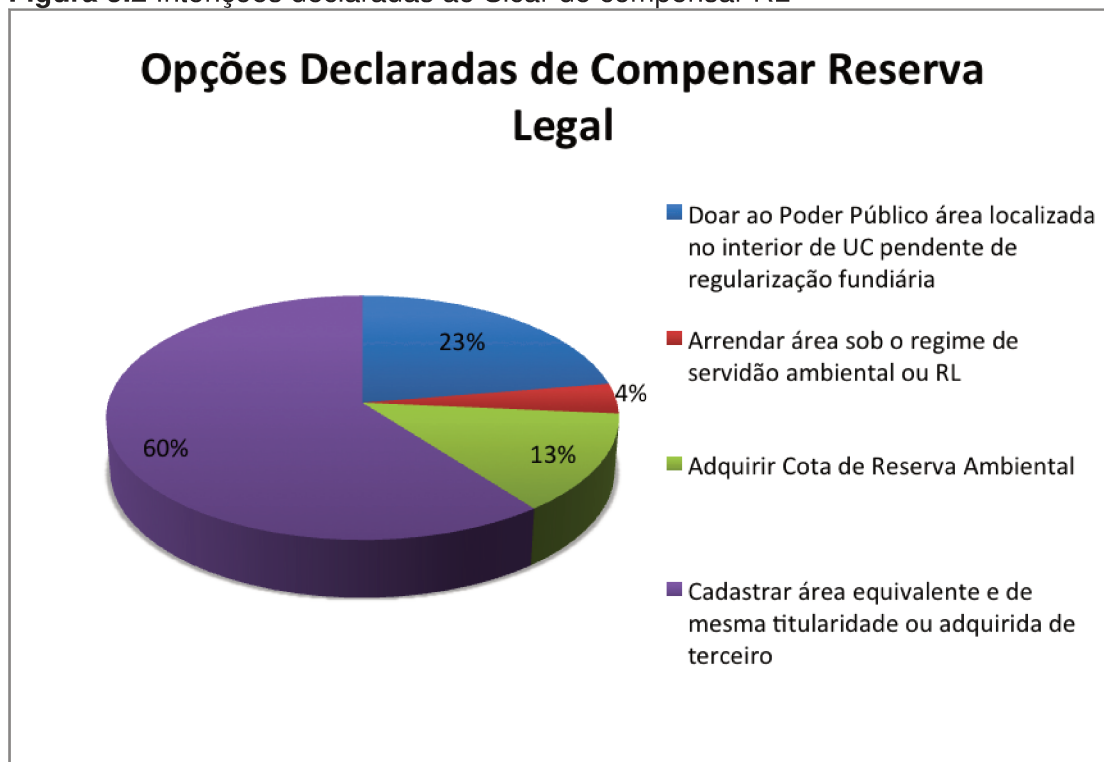
O universo dos cadastros analisados nesta pesquisa é constituído pelos imóveis acima de quatro módulos fiscais, pois aqueles que possuem até quatro módulos não precisam recuperar ou compensar seus déficits de RL consolidados antes de 2008.

A primeira informação extraída do Sicar foi referente à intenção dos proprietários rurais sobre como pretendem regularizar seus déficits de RL. As possibilidades de regularização ambiental da RL, como já apresentadas no marco legal desta dissertação, são: recuperar a vegetação nativa, permitir a regeneração natural ou compensar os déficits de RL. Dentre estas opções, a que mais se destacou foi permitir a regeneração natural (59,12%), seguida da compensação de RL (22,74%) e da recomposição (18,14%).

Do universo de proprietários rurais que declararam ter a intenção de compensar RL, a investigação seguinte foi qualificar com qual dos possíveis instrumentos de CRL estes proprietários pretendem compensar seus déficits. Conforme também já apresentado no marco legal desta dissertação, a compensação pode ser realizada por meio de quatro distintos instrumentos, a doação de área ao poder público, a aquisição de CRA, o arrendamento e o cadastramento de outra área de mesma titularidade, conforme ilustrado na Figura 5.2.

No rol dessas opções, a majoritária foi cadastrar área equivalente de mesma titularidade, ou adquirida em imóvel de terceiro, totalizando 60% das opções. A CRL por doação ocupou a segunda posição no rol de intenções declaradas ao Sicar, totalizando 8.661 imóveis, 23% do total das alternativas.

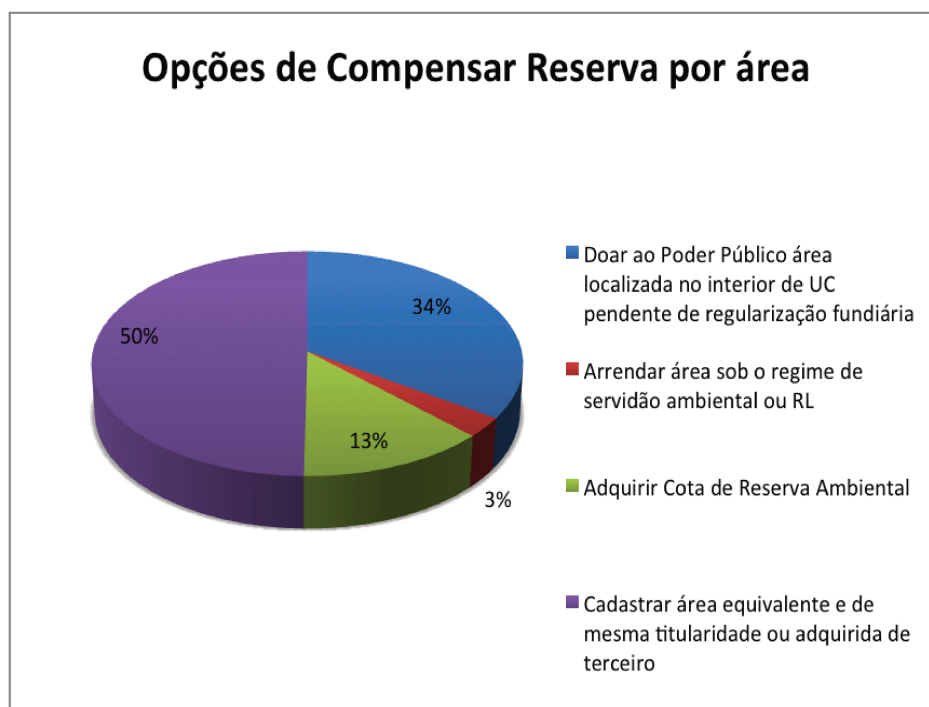
⁸⁴Os estados que possuem sistemas próprios são: Bahia, Espírito Santo, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Pará e Tocantins. Nos sistemas destes dois últimos estados existem as perguntas referentes à CRL. Todavia, no caso do Pará muitos dados, quando realizada a “query”, não haviam migrado em sua totalidade para o Sicar, o que acarreta resultados subestimados para esse estado.

Figura 5.2 Intenções declaradas ao Sicar de compensar RL

Fonte: dados extraídos do banco de dados do Sicar em 14/12/2016. Os dados não consideram os Estados da Bahia, do Espírito Santo, de Mato Grosso do Sul e São Paulo. Os dados do Pará estão subestimados, pois os dados de seu sistema próprio não haviam migrado em sua totalidade para o Sicar. Foram excluídos os dados dos imóveis de 0 a 4 MF. Elaboração da autora.

Analisando as opções de Compensação de RL pela área total dos imóveis que realizaram essas declarações, constata-se que o percentual da área dos imóveis que declararam pretender CRL por doação representa 34% da área total daqueles que manifestaram alguma opção de CRL. A Figura 5.3 ilustra essas opções.

Figura 5.3 Intenções declaradas ao Sicar de compensar RL por área total dos imóveis



Fonte: dados extraídos do banco de dados do Sicar em 14/12/2016. Os dados não consideram os Estados da Bahia, do Espírito Santo, de Mato Grosso do Sul e São Paulo. Os dados do Pará estão subestimados, pois os dados de seu sistema próprio não haviam migrado em sua totalidade para o Sicar. Foram excluídos os dados dos imóveis de 0 a 4 MF. Elaboração da autora

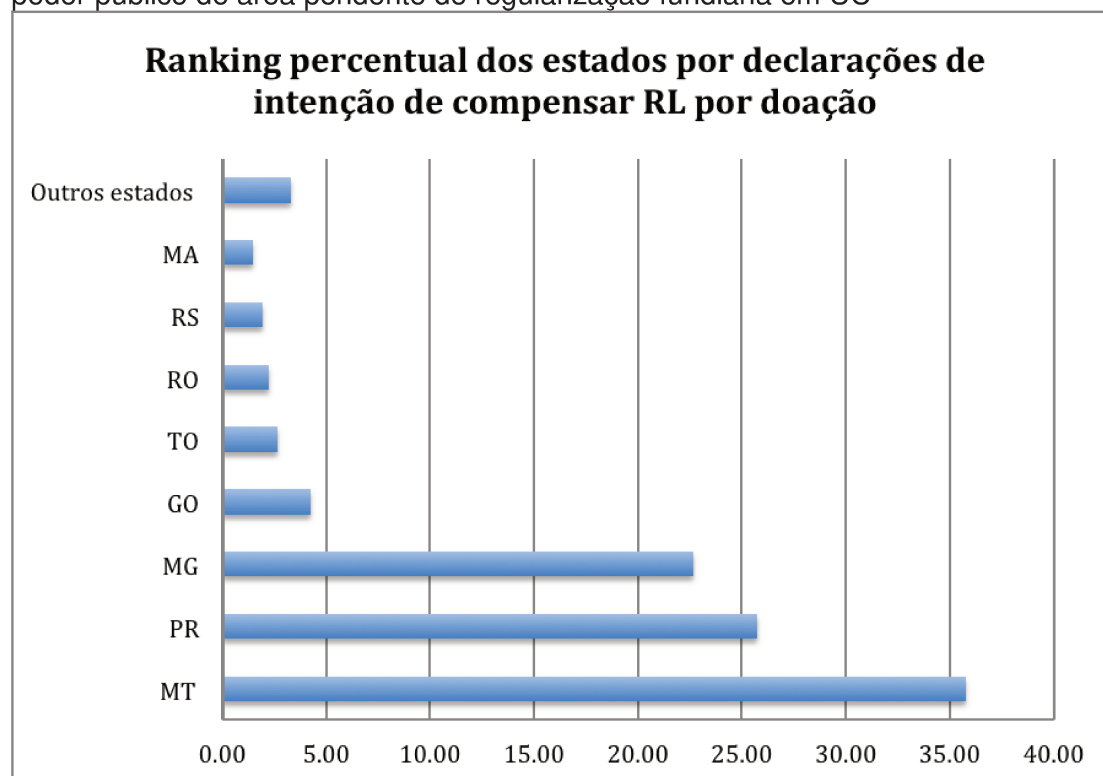
Quadro 1.12 Declarações de intenção dos proprietários rurais de compensar Reserva Legal por doação, por região e por estado.

Região	Estado	Declarações de proprietários de imóveis com área de 4 a 15 módulos				Declarações de proprietários de imóveis com área superior a 15 módulos			
		nº de declarações de intenção de CRL por doação	%	Área total do imóvel em ha	%	nº de declarações de intenção de CRL por doação	%	Área total do imóvel em ha	%
Norte	AC	5	0.09	4444.01	0.18	7	0.25	17754.87	0.25
	AM	37	0.63	32669.83	1.35	7	0.25	19519.43	0.28
	PA	56	0.96	36920.03	1.53	52	1.85	194626.71	2.78
	RO	132	2.26	63209.62	2.62	40	1.42	95369.49	1.36
	RR	1	0.02	709.08	0.03				
	TO	156	2.67	103122.70	4.28	94	3.35	300044.74	4.29
Nordeste	MA	87	1.49	48545.15	2.01	57	2.03	262240.43	3.75
	AL	8	0.14	822.26	0.03	4	0.14	2766.35	0.04
	CE	2	0.03	145.69	0.01				
	PE	12	0.21	2274.02	0.09	5	0.18	96961.47	1.39
	RN	1	0.02	359.11	0.01				
	SE	3	0.05	871.78	0.04	6	0.21	27889.15	0.40
Sul	SC	18	0.31	2121.69	0.09	13	0.46	7145.62	0.10
	RS	112	1.91	19121.37	0.79	62	2.21	65021.77	0.93
	PR	1505	25.71	219734.13	9.11	475	16.92	283926.79	4.06
Sudeste	RJ	34	0.58	3885.72	0.16	12	0.43	7403.37	0.11
	MG	1325	22.64	310704.74	12.88	390	13.89	355273.02	5.08
Centro Oeste	DF	17	0.29	615.98	0.03	15	0.53	6435.18	0.09
	GO	249	4.25	65213.84	2.70	161	5.73	219895.54	3.14
	MT	2093	35.76	1496362.54	62.04	1408	50.14	5036180.22	71.96
BRASIL		5853	100	2411853.304	100	2808		6998454.15	100

Fonte: dados extraídos do banco de dados do Sicar em 14/12/2016. Os dados não consideram os Estados da Bahia, do Espírito Santo, de Mato Grosso do Sul e São Paulo. Os dados do Pará estão subestimados, pois os dados de seu sistema próprio não haviam migrado em sua totalidade para o Sicar. Foram excluídos os dados dos imóveis de 0 a 4 MF. Elaboração da autora D

Mato Grosso, Paraná e Minas Gerais foram os estados que tiveram maior representatividade em termos numéricos de proprietários que declararam ter a intenção de usar CRL por doação, conforme ilustram o Quadro 1.12 e a Figura 5.4.

Figura 5.4. Declarações dos estados por Compensação de RL por doação ao poder público de área pendente de regularização fundiária em UC



Fonte: Dados extraídos do banco de dados do Sicar em 14/12/2016. Os dados não consideram os Estados da Bahia, do Espírito Santo, de Mato Grosso do Sul e São Paulo. Os dados do Pará estão subestimados, pois os dados de seu sistema próprio não haviam migrado em sua totalidade para o Sicar. Foram excluídos os dados dos imóveis de 0 a 4 MF. Os outros estados que perfazem os 3,31% são AM, RJ, DF, PA, SC, PE, AC, SE, AL, CE, RN e RR.

Elaboração da autora

No caso de Mato Grosso, a intenção de viabilizar a CRL já é antiga,⁸⁵ inclusive o estado foi pioneiro em legislar sobre essa modalidade de compensação de RL, em 2000, poucos meses depois da criação do instrumento em nível federal. Esse estado tem representação de três biomas brasileiros no seu território. A Amazônia é o mais abrangente, com 480.215 km² (53,6%); o Cerrado ocupa 354.823 km² (39,6%); e a menor área é a do Pantanal, com 60.885 km² (6,8%), segundo a Secretaria de Estado de Meio Ambiente do MT (2013).

⁸⁵Lei nº 7.330, de 27 de setembro de 2000 (já revogada).

Nesse estado, os proprietários que declararam pretender CRL por doação possuem uma área total de 6,5 milhões de ha, segundo dados utilizados do SICAR (2016). Para estimar o déficit de RL no estado, foi considerado que essas propriedades desmataram em média 60% de sua RL, e que 53,6% destas estejam no bioma Amazônia, 39,6% no bioma Cerrado e o restante no bioma Pantanal. Considerando essas informações, foram observados os percentuais mínimos que devem ser mantidos de RL em relação à área do imóvel para cada um desses biomas. De acordo com essas ponderações e com a área total declarada dos imóveis que pretendem CRL por doação, foi estimado um déficit de RL para essas propriedades de 2,3 milhões de ha, sendo 1,7 milhão de ha no bioma Amazônia, 543 mil ha no bioma Cerrado e 53 mil ha no Pantanal.

Esse valor de 2,3 milhões de ha para a CRL por doação é significativamente alto. Contudo, dados precisos sobre o déficit de RL e sobre quanto realmente será compensado desse déficit por CRL por doação só serão possíveis após a análise dos cadastros declarados pelos OEMAs.

Com relação ao Estado do Paraná, que ocupou o segundo lugar no *ranking* de intenções de CRL por doação (26%), este também já sinalizou claramente que tem interesse em viabilizar o instrumento, bastando ler o previsto no decreto de regulamentação do Programa de Regularização Ambiental (PRA)⁸⁶ do estado. Na referida regulamentação, o mecanismo é extensivo inclusive a áreas que estão fora de UC, prevendo a ampliação de UCs existentes e UCs a serem criadas.

Sobre a regulamentação do Paraná, alguns entrevistados manifestaram-se bastante reticentes e preocupados com essa disposição, enquanto outros expressaram entusiasmo.

5.3 Fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças da CRL por doação – dimensão econômica

Todo ponto de vista é a vista de um ponto. Para entender como alguém lê, é necessário saber como são seus olhos e qual é a sua visão do mundo. “A cabeça pensa a partir de onde os pés pisam (BOFF, 1998, p. 9).

As fortalezas, as fraquezas, as oportunidades e as ameaças da CRL por doação são interpretadas pelos atores envolvidos exatamente como expressado por Boff, ou seja, cada um tem um ponto de vista e enxerga o instrumento tomando por base sua realidade.

⁸⁶Lei Estadual nº 18.295 de 11 de novembro de 2014 – institui o Programa de Regularização Ambiental (PRA) dos imóveis rurais no âmbito do Estado do Paraná.

As razões pelas quais os distintos grupos de atores relacionados com a CRL por doação buscam esse instrumento são divergentes, mas eles se associam em torno dessa oportunidade.

Dado esse preâmbulo, as fortalezas, as fraquezas, as oportunidades e as ameaças relatadas pelos entrevistados foram organizadas separadamente por grupo de atores.

5.3.1 Proprietários rurais com déficits de RL

A principal fortaleza da CRL por doação para os proprietários rurais que não atendem aos percentuais mínimos de RL é a possibilidade de flexibilidade no atendimento da exigência da lei.

Esses proprietários não terão de abrir mão da sua produção – e consequentemente da renda proveniente desta – para recuperar os déficits de RL da área desmatada. Ademais, a possibilidade de os proprietários rurais alocarem sua RL fora da propriedade reduz significativamente os custos com a regularização ambiental da propriedade.

Essa vantagem na alocação da RL é convergente com o princípio da alocação eficiente da EE, princípio esse em que o mercado pode ser usado para garantir uma alocação mais eficiente do recurso natural.

Conforme já demonstrado anteriormente, os custos de oportunidade da terra podem atingir valores bem elevados em determinadas regiões, como, por exemplo, em Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo.

Uma segunda fortaleza do instrumento é que ele permite uma desoneração perpétua do proprietário rural de suas obrigações de manutenção de RL. Essa perpetuidade é uma vantagem em comparação aos outros instrumentos de CRL, que são todos temporários.

Os entrevistados assinalaram também como fortaleza da CRL por doação o fato de o proprietário, ao doar a área ao poder público, não ter mais responsabilidade alguma com a manutenção da área e com acidentes que possam vir a ocorrer com a vegetação, como incêndios acidentais. Cuidar e monitorar a vegetação passa a ser incumbência do órgão gestor da UC. Isso parece bastante óbvio, mas outros instrumentos de CRL, como a servidão ambiental, preveem que o encargo da manutenção da área deve ser tanto do proprietário do imóvel serviente quanto do detentor da servidão.

Uma dificuldade ressaltada pelos entrevistados – ou ainda um ponto fraco do instrumento em comparação aos outros instrumentos de CRL – é que a aquisição da

área no interior da UC para CRL pode custar relativamente caro ao proprietário deficitário de RL. A diferença em relação às outras modalidades de CRL é que esta prevê que se tenha de despende o recurso de uma só vez, enquanto nas outras modalidades, como a servidão ou a CRA, o pagamento se dá como um aluguel, por meses.

Outra dificuldade frisada foi que o tamanho das áreas ofertadas no interior das UCs muitas vezes não coincide com o tamanho das áreas demandadas. Esse “descolamento” entre oferta e demanda atinge todos os atores ligados à CRL. A dificuldade de viabilizar o instrumento é amenizada com a previsão legal disposta na Instrução Normativa nº 5/2016 do ICMBio, segundo a qual o imóvel poderá ser doado inteiro ou em parte⁸⁷ ao ICMBio para a CRL (ICMBio, 2016).

Com relação às ameaças inerentes à CRL por doação, foi destacada apenas a possibilidade de que esta seja declarada inconstitucional pelo STF. Essa ameaça estende-se também aos outros grupos de atores, como o poder público e os proprietários privados pendentes de regularização fundiária.

5.3.2 Proprietários rurais não indenizados no interior de UCs de domínio público

Para os proprietários rurais não indenizados no interior de UCs, a grande fortaleza do instrumento é a possibilidade de serem indenizados, de terem seus direitos de propriedade garantidos.

Consoante a maioria dos entrevistados, os proprietários recepcionam muito mal a criação de uma área protegida em cima de sua propriedade sem que o poder público tenha provisionado recursos para solucionar o problema. Há até mesmo casos de proprietários que passam a vida lutando por indenização e morrem sem ter seus direitos assegurados. Delgidice⁸⁸ (2016) citou eventos concretos que ilustram essa realidade – após o falecimento do proprietário, a família continua a saga pela indenização.

Já como fraqueza do instrumento, ou ainda dificuldade de utiliza-lo, foi destacado por alguns entrevistados a extensa burocracia necessária para expedir a certidão de habilitação para a CRL e ainda enfrentar o processo junto ao OEMA para garantir que o processo se efetive.

⁸⁷O cedente ou beneficiário poderá optar pela doação da integralidade do imóvel ao ICMBio, pela doação do equivalente ao mínimo exigível para fins de Compensação de Reserva Legal e desapropriação da área remanescente, ou, ainda, poderá optar pela oferta a beneficiários que tenham interesse em adquirir o imóvel para os fins desta instrução normativa (ICMBio, 2016).

⁸⁸Informações fornecidas por Roberta Delgidice em entrevista realizada em Brasília no dia 10 de maio de 2016.

Com relação ao primeiro ponto, o processo de expedir a certidão de habilitação, este pode vir a ser bem simples ou bastante complicado a depender dos documentos apresentados pelo proprietário. Por exemplo: se o título da propriedade não tiver sua cadeia dominial trintenária ininterrupta, ou tiver sobreposição de área com outra propriedade, ou ainda se existir ação judicial ou requerimento administrativo que objetive a anulação da matrícula do imóvel ou a desconstituição do título de domínio ostentado pelo interessado etc não será possível emitir a certidão de habilitação. Por outro lado, se não houver entraves na cadeia de dominialidade trintenária do título nem processos que possam vir a inabilitar os demandantes dessa habilitação, a certidão pode sair em até trinta dias, segundo Maciel (2016), Lessa (2016) e Delgidice (2016).

5.3.3 Poder público

As fortalezas da CRL por doação sob a dimensão econômica foram fortemente realçadas pelos atores governamentais, especialmente por aqueles ligados à gestão de UCs, como o ICMBio e as SEMAs.

Para esses atores, é muito bem-vinda a possibilidade de consolidação territorial de UCs sem que o poder público tenha dispêndios financeiros com a regularização fundiária.

Foi acentuado por Maciel⁸⁹(2016) que, além de a CRL por doação viabilizar o pagamento das indenizações aos proprietários, ela propicia também economia com recursos humanos. Com esse instrumento, o poder público não precisa realizar o levantamento de documentos, tampouco avaliar o imóvel (o que reduz o tempo e o custo com diárias de servidores).

Ademais, como ressaltado por Mello⁹⁰ (2016), a definição de valores na indenização desses imóveis é sempre um processo longo, e na maioria das vezes vai a juízo. Nesse sentido, a possibilidade de o proprietário privado pendente de regularização fundiária decidir os valores com os quais negociará sua terra com outro privado que irá comprar sua área é vislumbrada como bastante positiva, pois evita ações judiciais e agiliza o processo de regularização.

Foi apontada também como uma oportunidade advinda do instrumento a redução de conflitos no interior de UCs e a consequente redução de despesas com ações judiciais. Como oportunidade foi destacado também o fato de que o instrumento tem contribuído para que os proprietários no interior das UCs tomem

⁸⁹ Informação fornecida por Eliane Maciel em entrevista realizada na cidade de Brasília no dia 9 de maio de 2016.

⁹⁰ Informações fornecidas por Romulo Mello em entrevista realizada em Brasília no dia 9 de agosto de 2016.

providências em relação aos documentos e aos processos pendentes na áreas, como problemas com inventários das áreas, falta de pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR) e solicitação de isenção de ITR com retroatividade ao Ministério da Fazenda. Foi relatado que muitos proprietários não tinham mais esperanças em ser rapidamente indenizados e por isso postergavam a tomada de decisões em relação às pendências do imóvel (Delgidice, 2016. Informação verbal).

Os pontos destacados anteriormente convergem com a perspectiva teórica de que os IEs podem desempenhar a função de receitas e de cobertura de custos de atividades.

Com relação às fraquezas do instrumento sob a dimensão econômica, nada foi salientado. Todavia, com relação às ameaças que podem advir com o instrumento, os entrevistados enfatizaram a possibilidade de valorização das terras no interior das UCs. Essa valorização no preço das terras pode tornar ainda mais difícil para o poder público realizar as indenizações fundiárias.

Conforme o exposto até aqui, seguem os Quadros 1.13 com a sistematização das fortalezas, das fraquezas, das oportunidades e das ameaças dos instrumentos de CRL por doação e emissão de CRA em UCs, respectivamente.

Quadro 1.13 Análise “SWOT” da Compensação de RL por doação de área pendente de regularização fundiária no interior de UCs ao poder público – dimensão econômica

	Fortalezas	Fraquezas
Para o proprietário rural inadimplente de RL	Flexibilização na alocação da RL. Instrumento com alto potencial de reduzir os custos de adequação ambiental. Proprietários que já consolidaram suas áreas com agricultura ou pecuária não precisarão diminuir a área produtiva de seus imóveis com a recuperação de suas RLs. A CRL por doação é um mecanismo que promove uma desoneração perpétua das obrigações de recompor, regenerar ou compensar os déficits de RL. O proprietário que compensar seus déficits de RL não terá responsabilidade pelo monitoramento da vegetação, uma vez que a área doada passará para o órgão gestor da UC, que cumprirá esse papel.	O mecanismo de doação exige que o proprietário inadimplente tenha capital disponível para a aquisição da área equivalente ao seu déficit dentro da UC. Muitos proprietários ainda possuem dúvidas sobre os procedimentos para implementar o instrumento, e muitos estados ainda não têm um regulamento.
Para o proprietário rural no interior da UC	Proprietário rural com propriedade no interior das UCs consegue de forma mais célere negociar sua terra, pois em muitos casos as regularizações fundiárias podem demorar décadas.	O proprietário no interior da UC precisa enfrentar uma extensa burocracia para conseguir a certidão de habilitação; depois ainda há o processo com a Sema do estado para garantir que o processo se efetivou. Dificuldades de coincidir o tamanho das áreas ofertadas no interior das UCs com o tamanho das áreas demandadas. Os proprietários precisam estar em dia com todos os impostos, e muitos deles, quando uma UC é criada em cima de sua propriedade, deixam de pagar esses impostos (ITR).
Para o poder público gestor da UC	Economia financeira e de pessoal nos processos de doação para o poder público em comparação aos processos de desapropriação. O poder público não precisa se envolver na etapa de definição de valores na indenização (essas negociações são travadas entre os privados).	Dificuldade de viabilizar o mecanismo por falta de dados confiáveis sobre a dominialidade das áreas no interior das UCs.

Cont. Análise “SWOT” da Compensação de RL por doação de área pendente de regularização fundiária no interior de UCs ao poder público – dimensão econômica

CRL por doação	Oportunidades	Ameaças
Para o proprietário rural inadimplente de RL		O instrumento pode ser declarado inconstitucional.
Para o proprietário rural no interior da UC	O mecanismo tem contribuído para valorizar os preços da terra no interior das UCs.	O instrumento pode ser declarado inconstitucional.
Para o poder público gestor das UCs	Importante instrumento para acelerar a regularização fundiária. Redução dos conflitos socioambientais no interior das UCs e menos dispêndio com ações judiciais pelo poder público. O mecanismo tem contribuído para que os proprietários tomem providências em relação aos documentos e aos processos pendentes na área (por exemplo: problemas com inventários da área, falta de pagamento do ITR ou solicitação de isenção de ITR com retroatividade ao Ministério da Fazenda). O poder público pode vir a utilizar o mecanismo para ampliação e criação de UCs (nos moldes do que o Estado do Paraná já regulamentou em seu Decreto nº 2.711, de 4 de novembro 2015).	O instrumento pode ser declarado inconstitucional. A valorização do preço das terras no interior das UCs pode vir a encarecer e a dificultar ainda mais as indenizações por regularização fundiária direta.

Fonte: elaboração da autora

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação da CRL por doação evidencia que o instrumento tem grande potencial socioambiental ao contribuir com a conservação das UCs, com a redução de riscos de desafetação de espaços protegidos e com a redução de conflitos socioambientais. A CRL por doação também contribui para tornar mais factível o cenário de regularização ambiental das propriedades rurais. E não menos importante, o instrumento garante igualmente que os direitos de propriedade, previstos na Constituição Federal, sejam respeitados de forma mais célere, num contexto em que o Estado não tem conseguido implementar.

Para além dos benefícios socioambientais, o mecanismo mostrou-se potencial gerador de ganhos econômicos para os atores envolvidos em sua implementação. Esse fato é evidenciado pela existência de oferta e demanda pela utilização do instrumento. Se os proprietários privados – tanto os pendentes de regularização fundiária no interior de UCs (ofertantes) quanto os deficitários de RL (demandantes) – não vislumbrassem vantagens econômicas na utilização da CRL por doação não haveria um mercado para essas CRLs. Outrossim, o instrumento tem contribuído para impulsionar os proprietários rurais, no interior de UCs, a tomarem decisões no sentido de regularizar as pendências de suas propriedades, e isso contribui em várias frentes para a gestão das UCs.

Sob a dimensão jurídica, os argumentos que levaram o MP e outros atores a ajuizar o instrumento como inconstitucional parecem restritos, uma vez que desconsideram que a criação deste teve como finalidade a proteção ambiental. Considera-se que a avaliação do mecanismo não pode ser apartada da realidade, ou seja, do momento sociopolítico, institucional e econômico no qual a política ambiental se insere.

Num cenário em que houvesse recursos para as regularizações fundiárias das Unidades ou que a manutenção de privados no interior dessas áreas não implicasse risco à própria existência do espaço protegido e das espécies em seu interior, ou ainda num cenário em que os instrumentos de comando e controle fossem capazes de garantir que os proprietários rurais recuperassem as áreas desmatadas de RL, a conclusão deste trabalho certamente seria outra.

Se, por um lado, esta pesquisa demonstra que a CRL por doação realmente compensa, por outro lado o poder público deve definir critérios para limitar a utilização indiscriminada desse instrumento em áreas de RL que necessariamente devam ser recuperadas e que ensejem riscos de comprometimento no curto e no

médio prazo da integridade de sua vegetação, como, por exemplo, na Bacia do Rio Taquari, no Pantanal, ou nas nascentes do Xingu ou ainda no Alto São Francisco, entre outras.

Além disso, o critério da compensação extensivo a todo o bioma também foi apontado como potencial gerador de problemas, e a recomendação é que também sejam estabelecidos parâmetros a fim de garantir que as compensações não sejam realizadas entre áreas com fitofisionomias muito distintas. Este ponto evidencia o *trade off* entre ser muito restritivo quanto aos critérios de troca entre áreas e inviabilizar as compensações de RL.

Um aspecto importante evidenciado na pesquisa é que o instrumento só irá realmente se viabilizar se o cenário de constantes flexibilizações nas regras tangentes à RL for alterado. O momento é bastante oportuno para isso, especialmente porque o poder público tem instrumentos capazes de contribuir com o monitoramento da regularidade ambiental das propriedades, como o Cadastro Ambiental Rural e o Programa de Regularização Ambiental. Outro ponto importante também evidenciado foi o papel que o mercado pode desempenhar em estimular a regularização ambiental das propriedades ao exigir o atendimento das legislações ambientais.

REFERÊNCIAS

ADVOACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). **Manifestação da AGU. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.901**. Brasília, 13 de setembro de 2013. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/255820>. Acesso em: 10/04/2017.

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. **Servidão ambiental e servidão florestal**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/125144.html>>. Acesso em: 22/07/2008.

AHRENS, S. **O instituto jurídico da reserva (ambiental) legal**: conceito, evolução e perspectivas. 2001. 59 f. Monografia (Graduação) – Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2001.

ALMEIDA, Luciana T. de. **Política ambiental**: uma análise econômica. 1. ed. Campinas: Papirus; Editora da Unesp, 1998. v. 1. 192 p.

AMAZONAS, M. C. **O que é a economia ecológica**. Disponível em: <<http://www.ecoeco.org.br/sobre/a-ecoeco>>. Acesso em: 01/06/2016.

AMBIENTE BRASIL. **Doação de áreas em Unidades de Conservação e compensação provisória da Reserva Legal**. 2005. Disponível em: <<http://noticias.ambientebrasil.com.br/artigos/2005/05/10/19088-doacao-de-areas-em-unidade-de-conservacao-e-compensacao-provisoria-da-reserva-legal.html>>.

ARAÚJO, E.; BARRETO, P. **Estratégias e fontes de recursos para proteger as Unidades de Conservação da Amazônia**. Belém: Imazon, 2015. 40 p.

ARTIGAS, P. S. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em Direito Ambiental**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Direito Econômico e Financeiro (subárea Direito Ambiental) da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de doutora. São Paulo, 2011.

ARZOLLA, F. et al. **Contribuições para a discussão sobre a desafetação de áreas em Unidades de Conservação da natureza de proteção integral**. In: IV CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, v. 1. p. 631- 640. Curitiba, 2004.

AZEVEDO, A; REIS, T; PIRES, M, **Instrumentos econômicos de apoio à implementação do Novo Código Florestal**. Relato do *workshop* no âmbito do Observatório do Código Florestal, 2014.

BARRETO, A. G.O. P. **Agricultural land-use expansion dynamics in Brazil**. Tese (Doutorado em Solos e Nutrição de Plantas) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Universidade de São Paulo, Piracicaba. 147 p. 2013.

BARROS, B. Quem disse que dinheiro não dá em árvore? **Valor Econômico**. 17 nov. 2014. Disponível em: <http://www.geoflorestas.com.br/noticias/Quem%20disse%20que%20dinheiro%20n%C3%A3o%20d%C3%A1%20em%20%C3%A1rvore%20-%20Valor%20Econ%C3%B4mico%2017.11.2014.11.2014.pdf>. Acesso em: 03/07/2016.

BARROS, L. C. Regularização fundiária das reservas extrativistas e das reservas de desenvolvimento sustentável. **Soerguimento tecnológico e econômico do extrativismo da Amazônia**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2011.

BARROSO, L. R. A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, v. 1, p. 115-140, 1992. [Links] Biofílica. Compensação de Reserva Legal. Disponível em: http://biofilica.com.br/boletins/2017_02/boletim_2017_02.html. Acesso em: 04/04/2017.

BARTH, Fredrik. **Ethnic groups and boundaries**: the social organization of cultural difference. London: George Allen & Unwin, 1969.

BENJAMIN, A. H. A Proteção das florestas brasileiras: ascensão e queda do Código Florestal. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, n. 18, p. 21-37, abr./jun. 2000.

BERNASCONI, P. **Custo-efetividade ecológica da compensação de Reserva Legal entre propriedades no Estado de São Paulo**. Master's Thesis, Instituto de Economia da Universidade de Campinas (Unicamp). Campinas, São Paulo, 2013.

BOFF, L. **A Águia e a galinha: uma metáfora da condição humana**. 16 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.meu ip

BOLSA VERDE DO RIO DE JANEIRO (BVRio). **Cotas de reserva ambiental**: o que são e como criá-las. Disponível em: <http://www.bvrio.org/site/publica/cartilha_03.pdf>. CUSTO

BRAGANÇA, D. “O passivo fundiário é só a ponta do iceberg”, afirma Vizentin. **O eco**. 3 de setembro de 2003. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/reportagens/27548-o-passivo-fundiario-e-so-a-ponta-do-iceberg-afirma-vizentin/>>. Acesso em: 3 de junho de 2016.

BRASIL. Decreto n. 23.793, de 23 de Janeiro de 1934. Aprova o Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm>.

_____. Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

_____. Medida Provisória n. 1.511, de 25 de julho de 1996. Dá nova redação ao art. 44 da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte norte da região Centro-Oeste, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Atos do Poder Executivo. Brasília, DF, 26 jul. 1996b. Seção 1, p. 13839.

_____. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo

Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas.

_____. Medida Provisória n. 1.605-30, de 19 de novembro de 1998. Dá nova redação aos arts. 3º e 44 da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na Região Norte e na parte norte da Região Centro-Oeste, e dá outras providências.

_____. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

_____. Lei n. 12.651/2009. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis ns. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis ns. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

_____. Lei n. 12.727, de 17 de outubro de 2012. Altera a Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, altera as Leis ns. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis ns. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, 18 out. 2012.

BRITO, M. C. W. **Unidades de Conservação**: intenções e resultados. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2000. 230 p.

BOLSA DE VALORES AMBIENTAIS (BVRIO). **Proprietários rurais à espera de desapropriação ganham alternativa.** Disponível em: <http://bvrio.org/setores/florestal/unidades-de-conservacao/>.

BVRIO. **Sobre o BVRio**. Disponível em: <<http://www.bvrio.org/sobre-bvrio/>>. Acesso em: 05/09/2016.

CARDOSO, S. L. de M. **Servidão ambiental no Brasil**: aspectos jurídicos e socioambientais. Juruá, 2010.

CARTA DE BELÉM. **Sobre nós – Grupo Carta de Belém**. Disponível em: <<http://www.cartadebelem.org.br/site/about/>>. Acesso em: 04/09/2016.

CASTRO, W. AGU sustenta no Supremo constitucionalidade de normas sobre proteção da vegetação nativa no Brasil. **Jusbrasil**. Disponível em: <http://agu.jusbrasil.com.br/noticias/100695332/agu-sustenta-no-supremo-constitucionalidade-de-normas-sobre-protecao-da-vegetacao-nativa-no-brasil?ref=topic_fe>.

CASTRO, D. S. **A Reserva Legal, sua instituição e o seu desmatamento em propriedades rurais no município de Sorriso, Mato Grosso**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de mestre em Ciência Ambiental. São Paulo, 2010.

CHEADE, M. F. et al. **Compensação de Reserva Legal**: mecanismo para regularização fundiária das Unidades de Conservação. Práticas inovadoras na gestão de áreas protegidas. Gestores empreendedores: inovação na gestão de Unidades de Conservação. Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). 2014. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/praticasinovadoras/images/stories/publicacoes/2014/publicacao_praticas_2014a.pdf>.

CHOMITZ, K. M. Transferable Development Rights and Forest Protection: An Exploratory Analysis. **International Regional Science Review**, v. 27, n. 3, p. 348-373, 2004.

CHOMITZ, K. M.; THOMAS, T. S.; BRANDÃO, A. S. P. The economic and environmental impact of trade in forest reserve obligations: a simulation an alysis of options for dealing with habitat heterogeneity. **RER**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 04, p. 657-684, out./dez. 2005.

CNUC/MMA. **Tabela Consolidada das Unidades de Conservação**. Atualizada em 10/07/2017. Disponível em:

http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_JUL17%20-%20B_Cat.pdf.

Acessado em 07/11/2017.

CORREIO BRASILIENSE. **Projeto criminoso**. 18/05/2000.

CUNHA, P. R. **O Código Florestal e os processos de formulação do mecanismo de compensação de Reserva Legal (1996-2012)**: ambiente político e política ambiental. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (Procam) da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Ambiental. 2013.

CUREAU, S. **ADI 4.367**. Ministério Público Federal. Brasília, 7 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_pdfs/ADI%204367%20-%20reserva%20legal.pdf/view>.

DALY, H. E. Allocation, distribution and scale: towards an economics that is efficient, just, and sustainable. **Ecological Economics**, v. 6, p. 185-193, 1992.

DALY, H. E.; FARLEY, J. **Ecological economics**: principals and applications. Washington: PanAmerican, 2000.

_____. **Ecological Economics**: principles and applications. 2. ed. Washington: Island Press, 2010.

DELGADO, Guilherme. **Economia verde-financeira associada ao novo Código Florestal aumenta caos fundiário e ambiental**. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/2012/07/25/economia-verde-e-alteracoes-no-codigo-florestal-facilitam-a-internacionalizacao-da-terra/>>. Acesso em: 26/08/2015.

DERANI, C. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DOUROJEANNI, M. J. Vontade política para estabelecer e manejar parques. In: TERBORGH, J. et al. (Org.). **Tornando os parques eficientes**: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Universidade Federal do Paraná; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. cap. 23, p. 347-362.

DICIONÁRIO INFORMAL. **Caducidade**. Disponível em: <<http://www.dicionarioinformal.com.br/caducidade/>>. Acesso em: 01/06/2016.

FABIASSEN, M. C. R. **Impacto econômico da Reserva Legal Florestal sobre diferentes tipos de unidades de produção agropecuária**. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente. Campinas, 2010.

FARIA, I. D. **Compensação ambiental**: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos. Senado Federal, Consultoria Legislativa. Brasília. 2008. 115p.

FERREIRA, G. H. C. **A regularização fundiária do Parque Nacional da Serra da Canastra e a expropriação camponesa**: da baioneta à ponta da caneta. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. Área de concentração: Geografia Humana. São Paulo, 2013. 261 f.

FERREIRA, Larissa Santos. **Os direitos fundamentais na Constituição de 1988**: uma análise da propriedade e sua função social. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 14 set. 2015. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.54381&seo=1>>. Acesso em: 28/11/2016.

FIELD, B. C.; FIELD, M. K. **Introdução à Economia do Meio Ambiente**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2014.

FRANCO, A. C. **A nova Lei Florestal, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade e a almejada segurança jurídica**. Disponível em: <http://aclpmf.jusbrasil.com.br/artigos/128091191/a-nova-lei-florestal-as-acoes-diretas-de-inconstitucionalidade-e-a-almejada-seguranca-juridica?ref=topic_feed>. FREIRE, F.; RANGEL, C.; ALBUQUERQUE, B. Unidade de Conservação, uma forma de garantir a biodiversidade. Disponível em: <http://www.coletiva.org/site/index.php?option=com_k2&view=item&id=93:unidade-de-conserva%C3%A7%C3%A3o-uma-forma-de-garantir-a-biodiversidade&tmpl=component&print=1>.

FURBINO, Z. Serra da Canastra vive conflito entre preservação e subsistência de agricultores. **Estado de Minas**. Postado em 02/06/2014. Disponível em:

<http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2014/06/02/interna_gerais,535053/serra-da-canastra-vive-conflito-entre-preservacao-e-subsistencia-de-agricultores.shtml>.

GAIO, A.; GAIO, A. P. P. **A compensação da Reserva Legal por meio da doação de área de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária ao órgão público ambiental competente: a inconstitucionalidade do § 6º, do artigo 44, do Código Florestal.** 2010.

GARCIA, Y. M. GeoAtos. **Revista Geografia em Atos.** Departamento de Geografia da FCT/Unesp, Presidente Prudente, v. 1, n. 12, p. 54-74, jan. jun. 2012. Disponível em:
<<http://revista.fct.unesp.br/index.php/geografiaematos/article/viewFile%20/1754/iarama>>.

GAZETA MERCANTIL. **Perdas com a desatenção ambiental.** 15/05/2000.

GEOFLORESTAS. **Quem somos.** 2016. Disponível em:
<<http://geoflorestas.com.br/pt/quem-somos.php>>. Acesso em: 04/09/2016.

GODOY, L. R. C. **Compensação ambiental e financiamento de áreas protegidas.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2015. 302 p.

GONTIJO, G. A. B. **Sub-bacia como indicador de atendimento do Código Florestal:** unidade demonstrativa GD2. Dissertação (Mestrado profissional) – Universidade Federal de Lavras. Orientador: Luiz Antonio Coimbra Borges. 2014

HERRERO, T. Comprar uma Reserva Legal faz bem à floresta? **Época**, 28/04/2005. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/amazonia/noticia/2015/04/comprar-uma-reserva-legal-faz-bem-floresta.html>>.

IGLIORI, D. C.; SILVA JUNIOR, D.; LOBO, F. C. Uso de instrumentos econômicos para a proteção de vegetação nativa no Estado de Goiás: uma análise exploratória. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 27, n. 1, p. 63-81, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Vamos conhecer o Brasil:** nosso território. Biomas. 2016. Disponível em:

<<http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-territorio/biomas.html>>.

Acesso em: 20/09/2015.

ICMBio. **Unidades de Conservação.** Disponível em:

<<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomas-brasileiros.html>>. Acesso em: 13/09/2015.

_____. Instrução Normativa n. 2/2009.

_____. Cartilha de regularização fundiária de Unidades de Conservação Federais. Apoio da Conservation International (TNC) e da Fundação SOS Mata Atlântica. Disponível em:

<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/cartilha_de_regularizacao_fundiaria.pdf>. Acesso em: 06/10/2015.

_____. **Compensação de Reserva Legal.** Acesso em: 15/05/2016. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/compensacaodereservalegal>>.

_____. **Desoneração de Reserva Legal em Unidades de Conservação Federais.** Junho de 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por satélite:** Projeto Prodes, 2004. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/prodes>>.

_____. Sistema Deter (Detecção de Desmatamento em Tempo Real), 2005. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/deter/>>.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Código Florestal – Dossiê.** Instituto Socioambiental. Brasília/São Paulo, maio de 2000.

_____. **Desmatamento e agronegócio.** Novembro de 2006. Disponível em: <<http://site-antigo.socioambiental.org/esp/desmatamento/site/agronegocio>>. Acesso em: 10/10/2015.

IPEA. Código Florestal: implicações do PL 1.876/1999 nas áreas de Reserva Legal. **Comunicados do Ipea**, n. 96, 08/06/2011.

IRIGARAY, C. T. J. H. Aspectos constitucionais da proteção de unidades de conservação. In: FIGUEIREDO, Guilherme P. (Org.). **Direito ambiental em debate**, vol. II. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004. p. 81-91.

_____. Compensação de Reserva Legal: limites à sua implementação. **Revista Amazônia Legal de Estudos Sócio-Jurídico-Ambientais**, ano 1, n. 1, p. 55-68, jan./jun. 2007.

JORNAL CANA. **As formas de regularização de Reserva Legal**. Por S. Pineda. Legislação Setorial. 25/03/2015. Disponível em: <<http://www.jornalcana.com.br/as-formas-de-regularizacao-da-reserva-legal/>>.

KAECHELE, K. T. **A redução compensada do desmatamento em Mato Grosso: uma análise econômico-ecológica**. São Paulo, 2007. 102 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Ciência Ambiental (Procam), Univerdade de São Paulo.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. Sistemas de gerenciamento ambiental, tecnologia limpa e consumidor verde: a delicada relação empresa-meio ambiente no ecocapitalismo. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 80, abr.-jun. 2000.

LEHFELD, L. S.; CARVALHO, N. C. B. DE; BALBIM, L. I. N. **Código Florestal comentado e anotado** – artigo por artigo. 3. ed. Elsevier/ Editora Método. São Paulo. 2015.

LEWINSOHN, T. M. **A Abeco e o Código Florestal Brasileiro**. *Natureza & Conservação*, v. 8, n. 1, p. 100-101, 2010.

LIMA, M. do S. B. de. **Políticas públicas e território: uma discussão sobre os determinantes da expansão da soja no sul do Amazonas**. 2008. 446 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

LUSTOSA, M. C. J. et al. Política ambiental. In: MAY, P. H. (Org.). **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MACEDO, C. F. **Direito Ambiental Econômico e a ISSO 14000**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 157.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MANDEL, G. **Câmara rejeita proposta para acabar com Exame de Ordem.** Revista Consultor Jurídico. 9 de Outubro de 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-out-09/camara-deputados-rejeita-proposta-acabar-exame-ordem>. Acessado em 13/08/2016.

MATOS JÚNIOR, J. E. B. Criação de Unidade de Conservação caduca? **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVIII, n. 135, abr. 2015. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14843>. Acesso em: jun. 2016.

MARGULIS, S. **A regulamentação ambiental**: instrumentos e implementação. Rio de Janeiro: Ipea, 1996. 37 p.

MARQUES, J. R. N. **Análise da exploração madeireira na Amazônia**. São Paulo: LTr. 1999.

MARQUES, E. M.; RANIERI, V. E. L. Determinantes da decisão de manter áreas protegidas em terras privadas: o caso das reservas legais do Estado de São Paulo. **Ambiente & Sociedade**, v. 15, n. 1, p. 131-145, 2012.

MAY, P. et al. **Environmental reserve quotas in Brazil's new forest legislation**. An ex ante appraisal. Center for International Forestry Research (CIFOR). 2015.

MEDEIROS, R.; YOUNG, C. E. F. **Contribuição das Unidades de Conservação brasileiras para a economia nacional**: relatório final. Brasília: Unep-WCMC, 2011. 120 p.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, C. de. MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 30-10-1995, Plenário, DJ de 17-11-1995.

(Moreira, 2016). **O Regime Jurídico Brasileiro de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos**. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2013/relatorios_pdf/ccs/DIR/DIR-Izabel%20Freire.pdf>.

MELLO, Neli Aparecida de. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006.

MERCADANTE, M. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIN, A. H. (Coord.). **Direito Ambiental das Áreas Protegidas**: o regime jurídico das Unidades de Conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 190-231.

MESQUITA, B. A. de; COSTA, S. M. G. da; TEIXEIRA, G. **Expansão do agronegócio e a produção de alimentos na América Latina**: a contribuição governamental, a centralização do capital e a exclusão social. JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. VII. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/mesas/expansao-do-agronegocio-e-a-producao-de-alimentos-na-america-latina.pdf>>.

ISA - INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Dossiê da Campanha do “Código Florestal”** preparado pelo ISA a partir de sua participação ativa na Câmara Técnica do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Brasília: Ministério do Meio Ambiente – Coordenação Geral de Assuntos Técnicos Administrativos, 2000 (Protocolo no 5898/2000- 00).

METZGER, J. P. O Código Florestal tem base científica? **Natureza & Conservação**, v. 8, n. 1, p. 1-5, 2010.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 882.

_____. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 752.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 22. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Consolidação territorial de Unidades de Conservação**. Apresentação de Eliane Maciel Lima. Coordenadora-Geral de Consolidação Territorial. Brasília, setembro de 2011. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/estruturas/201/_arquivos/consolidao_territorial_de_ucs_eliani_lima_201.pdf>.

_____. CNUC/MMA. Disponível em: <www.mma.gov.br/cadastro_uc>. Atualizada em: 17/02/2015. Acesso em: 13/09/2015.

_____. 2015. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/florestas/manejo-florestal-sustent%C3%A1vel>>.

_____. Sistema Nacional de Unidades Conservação (SNUC), 2015. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/sistema-nacional-de-ucs-snuc>>.

_____. Governo Federal prepara regulamentação da Cota de Reserva Florestal. 08 de maio de 2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/3288-governo-federal-prepara-regulamentacao-da-cota-de-reserva-florestal>>.

MOREIRA, I. F. **O regime jurídico brasileiro de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos**: relatório de resumo. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica; Departamento de Direito, 2013. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2013/relatorios_pdf/ccs/DIR/DIR-Izabel%20Freire.pdf>.

MULLER, J. M.; LOVATO, P. E.; MUSSOI, E. M. Do tradicional ao agroecológico: as veredas da transição (o caso dos agricultores familiares de Santa Rosa de Lima/SC). **Eisforia** (UFSC), Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 98-121, 2003.

MYERS, N. et al. Biodiversity hotspots for conservation priorities. **Nature**, v. 403, p. 852-858, 2000.

NEPSTAD, D. et al. Inhibition of Amazon Deforestation and Fire by Parks and Indigenous Lands. **Conservation Biology**, v. 20, n. 1, Feb. 2006.

NUSDEO, A. M. de O. O uso de instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 101, p. 357-37, 8 jan./dez. 2006.

OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL. **Instrumentos econômicos de apoio à implementação do Novo Código Florestal**. Organização: Andrea A. Azevedo, Tiago Reis e Mauro Pires. Apoio: Climate and Land Use Alliance.

_____. **Janot questiona Código em pareceres**. 15/07/2014. Disponível em: <<http://www.observatorioflorestal.org.br/view-judiciario>>.

OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL (OCF). “A ausência de regulamentação está fazendo com que a regularização com áreas em Unidades de Conservação se tornem mais atraentes para os compradores,” diz Moura Costa. OCF Disponível em: <<http://www.observatorioflorestal.org.br/noticia/falta-de-consulta-publica-coloca-em-risco-mercado-nascente-de-cotas-de-reserva-ambiental>>. Acesso em: 22/11/2015.

O ESTADO DE S. PAULO. **Em defesa do bom senso**. 23/05/2000. _____. **Preservar matas gera mercado de R\$ 50 bilhões**. 21/09/2014. Disponível em: <<http://www.jequitibaambiental.com.br/site/reportagem.html>>.

OLIVEIRA, A. B. de; DANI, F. A.; BARROS, D. S. As reservas legais e as áreas de preservação permanente como limitadoras do direito de propriedade e sua destinação econômica. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10316>. Acesso em: nov. 2016.

OLIVEIRA, S. J. M.; BACHA, J. C. Avaliação do cumprimento da Reserva Legal no Brasil. **Revista de Economia e Agronegócio**, v. 1, n. 2, p. 177-203, 2003.

PACKER, L. A. **Novo Código Florestal e pagamento por serviços ecossistêmicos**: regime proprietário sobre os bens comuns. Curitiba: Juruá, 2015. 268 p.

PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Ambient. soc.** [online]. 2008, v. 11, n. 1, p. 81-97. ISSN 1414-753X. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2008000100007>>.

PINEDA, S. **Direito & Certo**: Samanta Pineda fala sobre servidão ambiental e arrendamento. Disponível em: <<http://tvuol.uol.com.br/video/direito-amp-certo-samanta-pineda-fala-sobre-servidao-ambiental-e-arrendament-0402CC993170C4A95326>>.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

PRIOSTE, F. G. V. et al. **Mudanças na legislação ambiental e os reflexos na agricultura familiar camponesa, povos e comunidades tradicionais**: subsídios técnicos e políticos para o debate. Curitiba – agosto de 2009. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/Estudo_sobre_Codigo_Florestal.pdf>. Acesso em: 20/07/2016.

PSOL. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL – 4.937-DF. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4388129>>.

QUOOS, **Transição agroecológica em Rondônia**: a Associação dos Produtores Alternativos de Ouro Preto do Oeste. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2010.

RAJÃO, R.; SOARES-FILHO, B. **Cotas de Reserva Ambiental (CRA)**: potencial e viabilidade econômica do mercado no Brasil. 1. ed. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 2015. 72 p.

RANIERI, V. E. L. **Reservas legais**: critérios para localização e aspectos de gestão. 144 p. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004.

RIVA, A. L. M. da; FONSECA, L. F. L. da; HASENCLEVER, L. **Instrumentos econômicos e financeiros para a conservação ambiental no Brasil**: uma análise do estado da arte no Brasil e em Mato Grosso. Desafios e perspectivas. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2007.

REBELO, A. **Código Florestal**: relatório Aldo Rebelo – parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei n. 1.876/1999 e apensados. Publicação do gabinete do deputado federal Aldo Rebelo. Brasília, 6 jul. 2010.

SAMPAIO, R. **Direito Ambiental**. Fundação Getúlio Vargas. Direito Rio. 2011. Disponível em: <http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/0/00/Direito_Ambiental.pdf>. 2011.

SANTOS, F. J. R. dos. **Áreas de Preservação Permanente e Áreas de Reserva Legal**. 10º ENCONTRO DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Belo Horizonte, 23 e 24 de novembro de 2001.

SCHWARTZMAN, S. et al. **Ciência & Tecnologia no Brasil: uma nova política para uma mundo global**. Documento síntese do estudo sobre “O Estado atual e o papel futuro da Ciência e Tecnologia no Brasil”. São Paulo: FGV/PADCT II, 1993. 66 p.

SEBRAE. **Políticas públicas: conceitos e práticas**. Supervisão de Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral. Coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48 p.

SELBACH, J. R. **Atores sociais em conflito: o novo Código Florestal Brasileiro**. Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação Tecnológica em Desenvolvimento Rural (Plageder), da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Porto Alegre, 2013.

SEROA da MOTTA, R.; RUITENBEEK, J.; HUBER, R. Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe: lições e recomendações. **Texto para Discussão**, n. 440. Rio de Janeiro: Ipea, outubro de 1996.

SEROA da MOTTA, R. **Instrumentos econômicos: conceitos objetivos e resultados**. In: INSTRUMENTOS ECONÔMICOS DE APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL. Relato do *workshop* no âmbito do Observatório do Código Florestal. Organização: Andrea A. Azevedo, Tiago Reis e Mauro Pires. Disponível em: <http://www.observatorioflorestal.org.br/sites/default/files/instrumentos_economicos_de_apoio_a_imple.pdf>. Acesso em: 15/08/2016.

SILVA, J. A. A. et al. **O Código Florestal e a ciência: contribuições para o diálogo**. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Academia Brasileira de Ciências (ABC). São Paulo, 2011. 124 p.

SILVA, S. T. da et al. Código Florestal: em defesa das nossas florestas e do nosso futuro. **Direito e mudanças climáticas**: reforma do Código Florestal: limites jurídicos. LAVRATTI, Paula; PRESTES, Vanêsa Buzelato (Org.). São Paulo: Instituto Direito por um Planeta Verde, 2010. 189 p.

SILVA, J. S. da; RANIERE, V. E. L. O mecanismo de compensação de Reserva Legal e suas implicações econômicas e ambientais. **Ambiente e Sociedade**, v. 17, n. 1, São Paulo, jan./mar. 2014.

SILVA, S. T. da; CUREAU, S.; LEUZINGER, M. D. A impossibilidade de compensação de Reserva Legal mediante doação de área localizada no interior de Unidade de Conservação. **Código Florestal**: desafios e perspectivas. São Paulo: Fiúza, 2010.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA (SBPC)/ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS (ABC). **O Código Florestal e a ciência**: contribuições para o diálogo. São Paulo, 2011. 124 p.

SPAROVEK, G. et al. **A revisão do Código Florestal Brasileiro**: novos estudos, n. 89, p. 111-135, 2011.

SPAROVEK, G. Caminhos e escolhas na revisão do Código Florestal: quando a compensação compensa? **Visão Agrícola**, p. 25-28, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2009000100006>.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ministro convoca audiência pública sobre novo Código Florestal**. Notícias STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=311621>>.

Acesso em: 08/03/2016.

_____. **Glossário Jurídico**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Descrição do verbete. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbetes.asp?letra=A&id=124>> glossário jurídico>. Acesso em: 06/07/2016.

_____. **Glossário Jurídico Amicus Curiae**. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=533>>. Acesso em: 08/08/2016.

TAVARES, S. **Instituto desapropria 138 mil hectares e acelera regularização fundiária das UCs**. 05/09/2012. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/noticias1/icmbio-5-anos/3296-instituto-desapropria-138-mil-hectares-e-acelera-regularizacao-fundiaria-das-ucs>>. Acesso em: 7 de janeiro de 2017.

TAVARES, V. **Reserva Legal poderá ser compensada em Unidades de Conservação, diz Vizentin**. Portal Agro Olhar. 26/10/2012. Disponível em: <http://www.olhardireto.com.br/agro/noticias/exibir.asp?noticia=Reserva_Legal_podera_ser_compensada_em_Unidades_de_Conservacao_diz_Vizentin&id=1285>.

TERRA DE DIREITOS. **Organizações entram com pedido de *amicus curiae* na ADI que questiona o Novo Código Florestal**. 15/10/2013. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/2013/10/15/organizacoes-entram-com-pedido-de-amicus-curiae-na-adi-que-questiona-o-novo-codigo-florestal/>>.

THUSWOHL, M.; PEGURIER, E. **Izabella Teixeira: as disputas no Ministério do Meio Ambiente mudaram de patamar**. 18/12/2014. O ECO. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/reportagens/28841-izabella-teixeira-as-disputas-no-ministerio-do-meio-ambiente-mudaram-de-patamar/>>.

TJMT. Agr. Inst. 85.644. Rel. Márcio Vidal. Cuiabá, 23/04/2007. Disponível em: <<http://www.tjmt.gov.br/servicos/jurisprudencia>>. Acesso em: 05/10/2015.

TNC. 2011. **O Código Florestal na real**. Disponível em: <<http://www.tnc.org.br/nossas-historias/destaques/o-codigo-florestal-na-real.xml#sthash.zmgQvFoK.dpuf>>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TC 034.496/2012-2. Auditoria operacional. Governança das Unidades de Conservação do Bioma Amazônia. Determinações. Recomendações. Arquivamento.

TRIGUEIRO, A. **Meio Ambiente no século 21 – 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. 4 ed. Campinas: Armazém do Ipê, 2005.

VALLE, R. S. T. do. **A nova legislação florestal e as populações tradicionais**. Instituto Socioambiental. Seminário Código Florestal. Cadastro Ambiental Rural. Mecanismo de Compensação de Reserva Legal e o Pagamento de Serviços Socioambientais no Vale do Ribeira. Material de apoio, Quilombo Ivaporunduva, Eldorado, 07 e 08 de outubro de 2013.

VARELA, Carmen A. **Instrumentos de políticas ambientais**: casos de aplicação e seus impactos. São Paulo: EAESP/FGV, 2001 (Relatório de Pesquisa n. 62).

WALTER, 2016. Tipos de Vegetação do bioma Cerrado. Disponível em: <http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Agencia16/AG01/arvore/AG01_23_911200585232.htm>. Acesso em: 05/06/2016.

WERTHEIN. O código do desmatamento. **O Globo**. 16/05/2000.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; ALVARENGA JUNIOR, Marcio **Custos e benefícios da implementação de um mercado de cotas de reserva ambiental (CRA) no Brasil**. IV Prêmio do Serviço Florestal Brasileiro em estudos de economia e mercado florestal. Menção Honrosa na categoria profissional. Brasília, 2017.

ZAQUIA, M. F. J.; PINTO, L. F. G. Guia para aplicação da nova lei. In: TEIXEIRA, Gerson. **Latifúndios improdutivos viraram fábricas de carbono**. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/2012/07/25/economia-verde-e-alteracoes-no-codigo-florestal-facilitam-a-internacionalizacao-da-terra>>. Acesso em: 26/08/2015.

Apêndice – Lista de atores entrevistados

Tabela A.1. Atores alvo das entrevistas exploratórias

	Nome	Instituição	Cargo
1	Alessandra Cardoso	Inesc	Assessora política
2	Lia Mendes	Ministério do Meio Ambiente	Analista ambiental
3	Pedro Salles	Serviço Florestal Brasileiro	Coordenador
4	Carlos Hummel	Ibama	Aposentado
5	Mauro Pires	ICMBio	Analista ambiental
6	Samantha Pineda	Pineda e Krahn Consultoria Advocacia Socioambiental	Advogada
7	Alexandre Batistela	Secretaria de Meio Ambiente de Mato Grosso	Técnico
8	Taiguara	Agência de Implementação da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GIZ)	Técnico

Tabela A.1. Lista de Informante-chave: poder executivo federal, poder executivo estadual, Ministério Público e instituições não estatais.

PODER EXECUTIVO FEDERAL				
Instituição (2016)		Contato	Cargo	Data
MMA	1	Izabella Teixeira	Ex-ministra do Meio Ambiente	03.10.2016
MMA	2	Antônio Carlos do Prado	Assessor especial da ministra (quando entrevistado)	03.08.2016
ICMBio	3	Rômulo Mello	Presidente do ICMBio (quando entrevistado)	09.08.2016
ICMBio	4	Cláudio Maretti	Presidente do ICMBio (quando entrevistado)	24.05.2016
ICMBio	5	Ricardo Soavinski	Presidente do ICMBio	26.05.2016
AGU/ICMBio	6	Vinicius Vieira de Sousa	Procurador da AGU em exercício no ICMBio	09.12.2015
ICMBio	7	Carla Lessa	Coordenadora de Compensação de RL e Incorporação de Terras Públicas	22.04.2016
ICMBio	8	Patrícia Silva	Coordenadora-geral de Consolidação Territorial (quando entrevistado)	24.05.2016
ICMBio	9	Eliane Maciel	Coordenadora-geral de Consolidação Territorial	09.05.2016
SFB	10	Ângelo Ramalho	Chefe de Gabinete	26.08.2016
SFB	11	Raimundo Deusdará	Diretor-geral do Serviço Florestal Brasileiro	26.08.2016
SFB	12	Marcus Vinicius Alves	Diretor de Concessão Florestal e Monitoramento	23.05.2016
SFB	13	Ethel Airton Capuano	Gestor governamental especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	29.04.2016
Ministério da Fazenda	14	Ana Luiza Oliveira Champloni	Técnica do Ministério da Fazenda	28.04.2016
Ministério da Pesca	15	Cleberson Carneiro Zavaski	Coordenador-geral de Planejamento e Ordenamento da Pesca	04.03.2016
AGU	16	Henrique Varejão de Andrade	Advogado da União	05.02.2016
MPF	17	Sandra Cureau	Subprocuradora-geral da República	29.08.2016
MP do Tocantins	18	Henrique Garcia		02.05.2016

(Cont.) Lista de Informante-chave: poder executivo federal, poder executivo estadual, Ministério Público e instituições não estatais.

PODER EXECUTIVO ESTADUAL				
Instituição (2016)		Contato	Cargo	Data
Sema DF	19	André Lima	Secretário de Meio Ambiente do DF	14.06.2016
Sema DF	20	Raul do Valle	Chefe da Assessoria Jurídica Legislativa da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal	14.06.2016
Sema MT	21	Elaine Corsini	Secretaria Adjunta de Mudanças Climáticas	12.05.2016
Sema PR	22	Mariese Cargnin Muchailh	Diretora de Restauração e Monitoramento Florestal	04.07.2016
Sema MT	23	Felipe Klein	Técnico da Sema	12.03.2016

(Cont.) Lista de Informante-chave: poder executivo federal, poder executivo estadual, Ministério Público e instituições não estatais.

INSTITUIÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS				
Instituição (2016)		Contato	Cargo	Data
Conservation	24	Susan Edda Seehusen	Diretora Brasil	14.06.2016
Terra de Direitos	25	Larissa Packer	Consultora	
Terra de Direitos	26	Tiago Reis	Técnico	22.04.2017
Ipam	27	Andrea Azevedo	Diretora	31.07.2016
Ipam	28	Roberto Resende	Presidente	
UFMG	29	Raoni Rajão	Professor	5.01.2016
USP	30	Paulo Cunha	Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo	14.06.2016
Neaz	31	Roberto Vizentin	Pesquisador do Núcleo de Estudos da Amazônia (Neaz)	
Nave Terra	32	Ronaldo Weigand	Consultor	18.05.2016
Biofílica	33	Camila Al Zaher	Coordenadora de projetos	13.06.2016
Nave Terra	34	Valmir Ortega	Sócio proprietário na empresa Geoplus-geotecnologia	11.07.2016
SRB	35	João Adrien	Diretor	
BVRio	36	Roberta Del Giudice	Coordenadora do Departamento de Relações Institucionais e Regulação	10.05.2016
Funatura	37	Adolfo Dalla Pria	Técnico	29.04.2016
	38	Ana Cristina Barros	Secretaria de Biodiversidade e Florestal	