

Mudanças climáticas, desmatamento e a legislação da posse de terras na Amazônia

Henrique Rattner *



Em junho de 2009, reuniram-se milhares de representantes de governos, cientistas e de organizações não governamentais na cidade de Bonn, Alemanha, para discutirem a elaboração de um documento a ser submetido à Convenção das Nações Unidas sobre o clima, que se realizará em dezembro próximo em Copenhagen, Dinamarca.

Ao mesmo tempo, ocorreu um encontro de representantes do G-2, os Estados Unidos e a China, para discutir as mudanças climáticas. Os dois países são, de longe, os maiores emissores de gases de efeito estufa e eles determinarão a viabilidade do acordo global para limitar as emissões, em dezembro de 2009. O tratado a ser assinado deverá substituir o de Kyoto, cuja validade expira em 2012. Apesar das negociações havidas em Bonn, os representantes de todos os países estão conscientes da importância de um provável acordo entre as duas potências. A postura inicial dos negociadores

chineses repete o refrão segundo o qual ...“são os países ricos os responsáveis pela poluição e, portanto, cabe a eles tomar as medidas para a sua redução”. Os representantes dos EUA aproveitaram a oportunidade para censurar as emissões da China, consideradas assunto mais importante da negociação que as questões de comércio ou dos direitos humanos. Em 2007, a China superou os Estados Unidos nas emissões de CO₂, devido ao consumo de energia à base de petróleo e de carvão. Os legisladores norte-americanos, ao discutirem medidas para reduzir suas emissões, estão conscientes da pouca valia dessas medidas enquanto a China continuar em seu caminho atual.

A China afirma seu direito de poluir para “desenvolver-se”, porque o consumo e o nível per capita de suas emissões continuam sendo frações apenas das equivalentes norte-americanas. Ademais, seus negociadores afirmam que grande parte de suas emissões derivam da produção de bens consumidos pelos países ricos que exportaram suas indústrias manufatureiras para a China. Como trunfo nas negociações, os chineses apontam para seus progressos incontestáveis na construção de fábricas e no desenvolvimento de fontes energéticas menos poluentes.

Em vez de fixar metas temporais distantes para a redução das emissões (2030 ou 2050), a elaboração de uma

agenda pela qual os EUA concordariam com o reexame das restrições impostas às exportações de tecnologias sofisticadas para a China, enquanto este país reduziria as tarifas sobre a importação de tecnologias de ponta, o que permitiria desenvolver energias mais limpas, constituiria um passo importante no progresso das negociações.

Indubitavelmente, as mudanças climáticas afetam a população mundial, sobretudo aquela que vive nos países mais pobres. As colheitas estão diminuindo na região subsaariana e no sul da Ásia, onde os pequenos agricultores estão sendo deslocados por secas prolongadas. Segundo um relatório da Global Humanitarian Foundation, uma ONG presidida por Kofi Annan, ex-secretário geral das Nações Unidas, mais de 300 milhões de pessoas no mundo são seriamente atingidas por mudanças climáticas e esse número se duplicará em duas décadas. Os países mais vulneráveis à mudança climática, todos muito pobres, incluem a Somália, Níger, Burundi, Eritreia, Afeganistão, o Chade e grandes extensões de terras semi-áridas em outros países africanos.

Como combater as mudanças climáticas?

As florestas tropicais captam uma enorme quantidade de carbono e o corte de suas árvores representa cerca de 20% das emissões mundiais de gases de efeito estufa. Na teoria, impedir os desmatamentos seria o caminho mais simples para reduzir as emissões. Na prática, contudo, a construção de turbinas eólicas ou de centrais termonucleares para suprir energia custaria dezenas de bilhões de US dólares e levaria muitos anos. Deter o desmatamento é difícil e politicamente oneroso. Grande parte das florestas

tropicais do mundo já foi desmatada pelos madeireiros e agricultores, o que torna complexa e difícil a tarefa de conciliar os interesses dos que vivem na floresta com aqueles que sofrem os efeitos climáticos. Uma solução ideal envolveria duas propostas: estabelecer direitos de propriedade legal sobre a terra e pagar aos proprietários para que não desmatem.

O Brasil detém 60% da maior floresta tropical do mundo e sua preservação é de interesse vital para sua população e para seu governo. O Brasil está muito longe de cumprir as metas de preservação da biodiversidade biológica, até 2010, prazo assumido na CDB – Convenção sobre a Biodiversidade Biológica, um importante acordo internacional para a gestão da fauna e da flora do planeta. Em 2010, os membros da Convenção terão que apresentar seus resultados na reunião de Nagoya, no Japão. O Brasil apresentou suas metas em 2006 – zerar o desmatamento da Mata Atlântica e reduzir em 75% o desmatamento amazônico. Ambas as metas não serão cumpridas, nem no Brasil e nem no mundo, enquanto a extinção de espécies e a degradação das florestas tropicais continuarem. O desmatamento contínuo tem causado grandes danos à reputação do país, apesar de seu pioneirismo no desenvolvimento de fontes de energia alternativa e renovável. O desmatamento coloca em risco também o regime de chuvas, que são essenciais para a produção e exportação de produtos agropecuários.

O país dispõe de um sistema sofisticado de monitoramento por sistema de satélites e aviões. Aproximadamente 40% da Amazônia foram declarados por Lei parques nacionais ou reservas indígenas e, recentemente, foram criadas leis que devem restringir o

desmatamento na parte restante. O problema central é como tornar as leis efetivas numa vasta área em que a maioria da população se opõe a elas. O primeiro passo seria o registro das terras e de seus proprietários. Entre 15 a 25% da Amazônia são de proprietários privados que devem manter a cobertura florestal de 80% de suas terras. O resto das terras é de propriedade do governo federal, o que significa, na ausência de fiscalização efetiva, abertas à grilagem. Títulos de propriedade são forjados, pequenos posseiros e sitiantes são expulsos ou mortos e o desmatamento segue em ritmo acelerado.

A Lei aprovada em junho de 2009 pelo Congresso Nacional procura estabelecer normas e diretrizes para a ocupação das terras. Ela garante títulos de propriedade de até 1500 hectares ocupados antes de 2005, o que beneficia os grandes fazendeiros que lançam mão de meios violentos para tomar posse de terras que ocupam quase 90% do território. Os ambientalistas querem limitar a concessão de títulos de propriedades aos pequenos lotes e proibir sua venda por dez anos. Ademais, é fundamental para a preservação das florestas e dos indígenas que nelas vivem estabelecer ressalvas para a concessão de direitos de mineração e de exploração de petróleo.

Para encaminhar uma proposta que poderia diminuir o desmatamento, os ambientalistas sugerem “pagar para não desmatar” ou a sigla REDD – redução de emissões por desmatamento e degradação. Os países ricos que eliminaram suas florestas nos tempos de sua industrialização irão pagar aos países pobres pela proteção e preservação de suas florestas. A proposta, contudo, é controversa e dificilmente será incluída na agenda da próxima reunião sobre mudanças climáticas a realizar-se em Copenhague,

para substituir o Protocolo de Kyoto, que expira em 2012.

Os diplomatas europeus argumentam que a inclusão da REDD na agenda da reunião irá inundar o mercado de carbono com créditos muito baratos cuja compra pelas grandes corporações levaria estas a continuar a poluir, com baixo custo. Outro problema sério é o dos direitos sobre os créditos. Quem venderá e como o dinheiro auferido será repartido entre o governo central, os municípios e as populações indígenas? As respostas a essas questões são complexas e dependem, em primeira instância, de uma definição legal dos direitos à propriedade das terras.

Será possível salvar a Amazônia?

A Amazônia ocupa mais de 5 milhões de km² e constitui a maior reserva de biodiversidade do mundo e fonte de imensas riquezas biológicas, minerais e aquáticas em terras esparsamente povoadas e palco de inúmeros conflitos entre posseiros, grileiros, agências do governo e organizações não-governamentais. O desmatamento irresponsável estimulado pelos plantadores de soja e criadores de gado conseguiu desmatar uma área estimada em meio milhão de km², levantando protestos em todo o mundo civilizado.

“A regularização da propriedade das terras é fundamental para impedir o desmatamento”, afirmou recentemente o ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc. A nova Lei, sancionada pelo presidente em junho passado, concede lotes de até 100 ha aos pequenos lavradores e pretende recuperar para a União as terras com mais de 1500 ha. Apesar do veto ao artigo 7 da MP 458 (medida provisória), que trata da regularização fundiária e procura impedir a transferência de lotes para empresas mediante prepostos ou

“laranjas”, a lei desagradou a ruralistas e a ambientalistas.

O objetivo da MP é regularizar 67,4 milhões de hectares de terras públicas, ocupadas ilegalmente na Amazônia. Ela preconiza a doação de lotes de até 100 ha (aproximadamente 55% da área) e uma cobrança simbólica das propriedades de até 400 ha. As propriedades com área de até 1500 ha serão vendidas a preço de mercado para os proprietários que compraram essas terras antes de 2005. Ao decidir doar ou vender por um valor simbólico terras públicas na Amazônia, o governo assume que a regularização tornará mais fácil a fiscalização e a eventual punição de desmatadores, evitando também a grilagem e os conflitos agrários. A MP exige que todos os proprietários cumpram a Lei, preservando 80% das florestas em suas terras. O veto do presidente, do Artigo 7 da MP, deve impedir a formação de latifúndios na Amazônia Legal. Entretanto, apesar do veto, a MP permite a titulação de lotes de até 1500 ha por prepostos ou “laranjas” de grileiros ou de empresas.

O veto, na visão dos ambientalistas, embora impeça num primeiro momento que as empresas se beneficiem da regularização fundiária, não irá deter a sua concentração numa segunda fase. Os grileiros não atuam como pessoas jurídicas, devidamente cadastrados e sujeitos à fiscalização. Eles usam “laranjas”, pessoas físicas que ocupam glebas em seu nome para, posteriormente, vendê-las aos latifundiários ou às empresas. Estas não se limitam, em suas atividades, a 1500 ha, procurando construir propriedades de dezenas de milhares de ha. Após três anos, os empresários rurais poderão comprar lotes de até 1500 ha, já regularizadas, pagando em prazo de 20 anos, com três de carência. O preço

simbólico pago pelas terras, a dispensa de vistoria de lotes até 400 ha e a frouxa exigência de um aproveitamento “racional”, comprovando que o desmatamento não ultrapassa 20% da área, dificilmente conseguirão deter o avanço impetuoso do desmatamento do maior patrimônio de biodiversidade da humanidade, assim como seus impactos desastrosos sobre a mudança climática e as condições de vida de todos os habitantes do planeta.

Nos anos 70 e 80, na vigência da ditadura militar, o governo estimulou o povoamento da Amazônia, mediante projetos oficiais de colonização. A construção da Transamazônica e da central hidrelétrica de Tucuruí atraíram centenas de migrantes para a região, sem qualquer orientação ou assistência técnica para enfrentar as adversidades da floresta tropical. Desde então, o fluxo migratório para a região continua, com a ocupação de terras públicas sem qualquer tipo de registro legal, o que armou o palco para uma infinidade de conflitos sangrentos pela posse das terras. Um lote de 1 km² é considerado pequeno na visão local e o objetivo principal dos posseiros é o desmatamento, para lucrar com a venda da madeira. Assim, nos anos 90 e nos primeiros anos do século 21, a devastação da floresta por desmatamento e queimadas atingiu proporções catastróficas de 15.000 km² anualmente, em média, o que torna o Brasil em um dos maiores responsáveis pelas mudanças climáticas, apesar de sua matriz energética altamente favorável (70% de energia hidrelétrica) e de sua atuação pioneira no desenvolvimento de biocombustíveis.

A construção de estradas neste imenso território é indispensável para movimentar produtos e pessoas e para integrar a região ao resto do país.

Entretanto, quase 80% do desmatamento ocorre em distâncias de até 50 km delas. Visto de satélites de observação, o estado do Pará, que concentra a metade dos desmatamentos, parece como um esqueleto de um peixe onde as clareiras avançam nos dois lados das estradas. Quanto melhor a estrada, maior a degradação e maiores os conflitos pela posse das terras. O governo pretende asfaltar a BR-163, que conduz de Cuiabá no Mato Grosso para Santarém, no Pará, para melhorar as condições de vida da população e evitar os litígios com as madeireiras. O estado do Amazonas acaba de assinar um acordo criando, ao longo da BR-319, de Manaus a Porto Velho, em Rondônia,

uma reserva natural de proteção ao meio ambiente, o que deve ajudar à integração de Manaus à economia nacional e trazer capital e tecnologia para um desenvolvimento da agropecuária e da extração de recursos naturais.

A MP 458, contudo, não faz menção a propostas de desenvolvimento alternativo, sem incorrer na falácia do “crescimento acelerado” baseado no paradigma obsoleto da indústria metal-mecânica cujo símbolo emblemático é o carro movido por energia fóssil – um dos fatores mais responsáveis pela poluição do meio ambiente – o efeito estufa e as mudanças climáticas.



* **HENRIQUE RATTNER** é professor na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP (FEA/USP); e na pós-graduação no Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT). Fundador do Programa LEAD Brasil e da [ABDL - Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças](#)