

## **O Aumento no Desmatamento na Amazônia em 2013: um ponto fora da curva ou fora de controle?**

Em 2012-2013, a taxa de desmatamento na Amazônia aumentou expressivamente em 28% (INPE, 2013), um valor considerado inaceitável, já que o poder público dispõe dos meios fundamentais para evitar tal resultado. Embora a área desmatada nesse período (5.843 km<sup>2</sup>) seja a segunda mais baixa registrada desde o início do monitoramento do Inpe (1988), essa ainda representa um grande desperdício, pois sobram na Amazônia uma grande área já desmatada e que se encontra completamente subutilizada. A Embrapa e o Inpe estimam que até 2010 a área abandonada ou subutilizada (coberta por pasto sujo ou pasto sob regeneração florestal) na região totalizava aproximadamente 12 milhões de hectares (5,4 vezes a área do Estado de Sergipe). Se 25% desta área fosse adequadamente utilizada, além de se evitar o desmatamento, já seria suficiente para atender a crescente demanda por carne até 2022.

Esse desmatamento, ilegal em grande parte, resultou na emissão de cerca de 220 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>, um volume equivalente a três vezes a emissão anual (2012) do setor de transporte do País<sup>1</sup>.

A continuidade do desmatamento, mesmo com “repiques” esporádicos ou a baixas taxas, preocupa. Assim, neste documento, são fornecidas algumas reflexões sobre os motivos desta continuidade e são abordadas as lições adquiridas pelo País para o seu combate, especialmente aquele considerado ilegal.

### **Por que o desmatamento aumentou em 2013?**

O aumento do desmatamento (Figura 1) coincidiu com vários fatores que tradicionalmente incentivam o corte de florestas e atingiu florestas situadas em diferentes categorias fundiárias (Figura 2). O aumento do preço de produtos agrícolas, por exemplo, tem historicamente incentivado o desmatamento tanto para fins produtivos como especulativos. Desmata-se para “valorizar” a terra e obter ganhos na medida em que o seu preço aumente no futuro. Por sua vez, as grandes obras de infraestrutura como hidrelétricas, asfaltamento de rodovias (BR-163, Transamazônica) e construção de portos (Itaituba e Santarém) altera a dinâmica da região e pode ter contribuído, em parte, para o recente aumento da derrubada de florestas. Em muitos casos, obras como rodovias e portos, atraem aqueles que buscam facilidades, por exemplo, no escoamento da produção agrícola. As salvaguardas socioambientais para mitigar o risco de desmatamento associado a estas grandes obras, contudo, são fracas. Além disto, falta de cobrança e investimentos do poder público para que sejam cumpridas. O exemplo mais emblemático

---

<sup>1</sup> <http://seeg.observatoriodoclima.eco.br/index.php/page/17-Emiss%25C3%25B5es-por-setor>

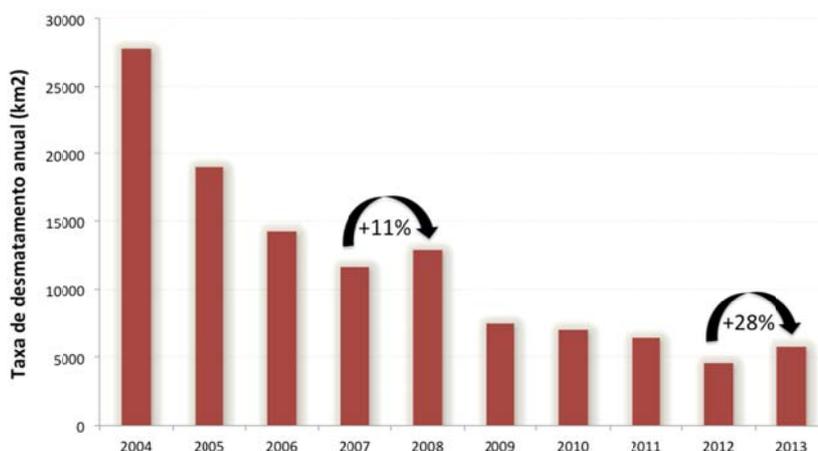


Figura 1. Evolução da taxa anual do desmatamento na Amazônia. Fonte: Prodes-Inpe (<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>). As setas indicam as percentagens de aumento nas taxas em dois momentos a partir de 2004: 2007-2008 e 2012-2013.

desta situação foi o fato de a recomendação, feita pelo relatório de impacto ambiental de Belo Monte, para a criação de cerca de 15.000 quilômetros quadrados de Unidades de Conservação, não ter sido acatada. Ademais, as obras continuam a todo vapor, mesmo depois de o Ibama apontar que a construtora responsável pela obra tem descumprido várias condicionantes socioambientais.

Ao mesmo tempo, o poder público vem enfraquecendo as regras ambientais. O novo Código Florestal, aprovado em 2012, permitiu a consolidação de parte significativa das áreas ilegalmente desmatadas no passado, o que criou expectativas de que novos desmatamentos possam ser anistiados no futuro. O poder público também reduziu Unidades de Conservação (responsáveis por apenas 3% do desmatamento, embora cubram 25% do território amazônico, Figura 2 e Tabela 1) e o Congresso Nacional (PEC 215) ameaça enfraquecer os direitos indígenas. Ainda, o padrão de derrubada da floresta sugere que o desmatamento esteja aumentando em terras públicas não destinadas e naquelas que ainda carecem de informação quanto à situação fundiária (Figura 2, Tabela 1). Em torno de 37% do desmatamento ocorreu em áreas incluídas nestas duas categorias (Tabela 1).

O desmatamento em áreas de assentamento de reforma agrária também tem sido alto e está, aparentemente, associado à concentração de terra por não assentados. Por exemplo, considerando somente o desmatamento em áreas de assentamento (29% do total - Figura 2 e Tabela 1), 75% dos desmates foram superiores a 10 hectares, valor inconsistente com o perfil dos assentados da reforma agrária que, usualmente, derrubam em média dois hectares por ano para fins de subsistência. Além disto, somente 55 assentamentos (de mais de 2.700) contribuíram com 50% do desmatamento dentro desta categoria fundiária.

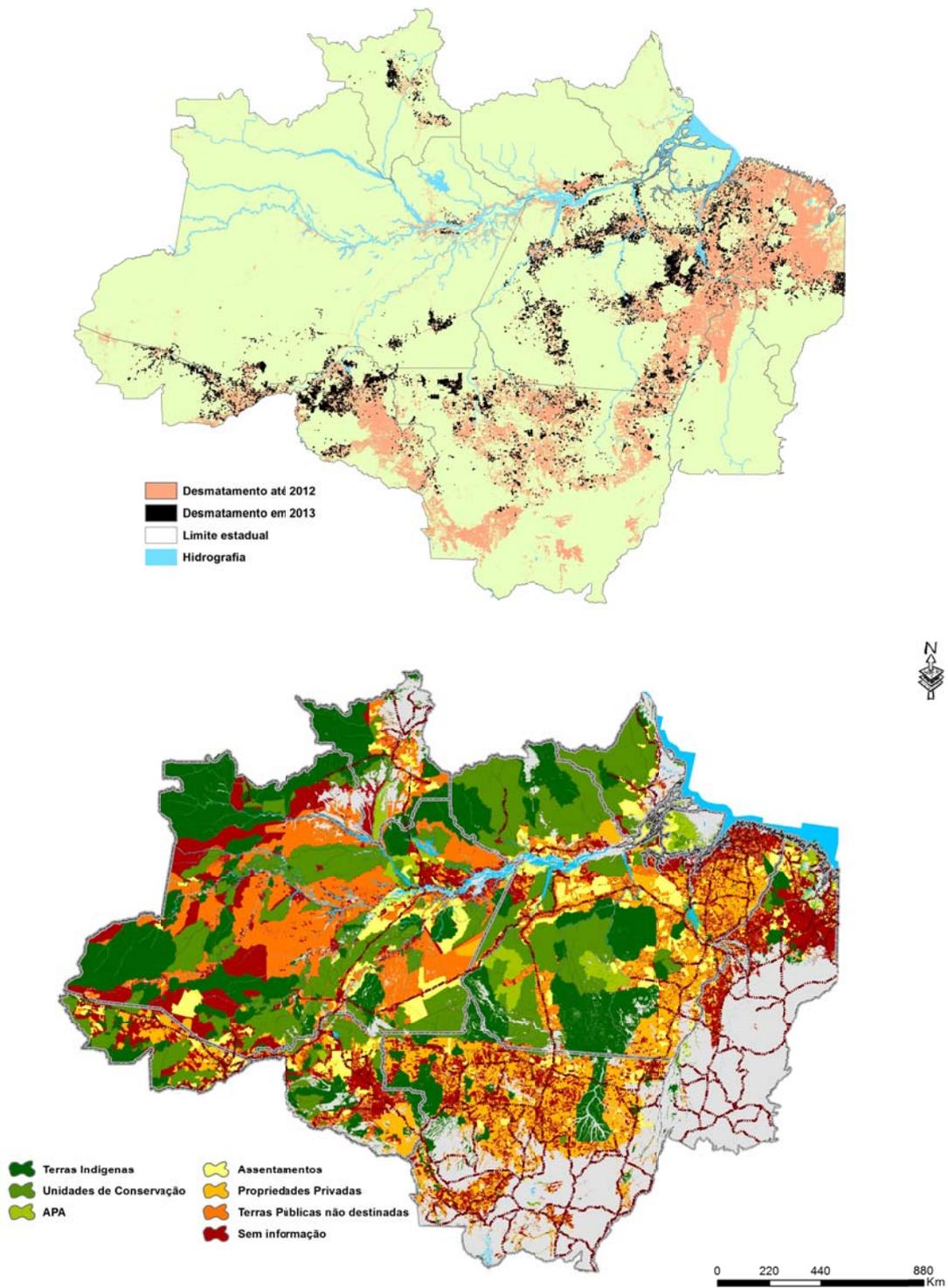


Figura 2. Área desmatada em 2013 (mapa superior, pontos em preto) e distribuição das categorias fundiárias (mapa inferior) na Amazônia brasileira. Fonte: Desmatamento - Prodes 2013; Categorias fundiárias - veja Tabela 1.

Tabela 1. Desmatamento em 2013 por categoria fundiária na Amazônia brasileira.

<b>Categoria fundiária</b>	<b>Área desmatada em 2013 (km<sup>2</sup>)</b>	<b>% do total desmatado</b>
Terra Indígena *	148,04	3
Unidade de Conservação *	312,18	6
Área de Proteção Ambiental (APA) **	234,01	5
Assentamento §	1.399,86	29
Propriedade privada ¥	994,02	20
Terra pública não destinada &	665,20	14
Terra sem informação fundiária #	1.121,45	23
<b>Total</b>	<b>4.874,76 ‡</b>	

\* Instituto Socioambiental 2011 - Base de dados geográficos; \*\* Considerada separadamente das demais UCs por não apresentar restrições de uso - Instituto Socioambiental 2011 - Base de dados geográficos; § Assentamentos de reforma agrária - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária 2013 - Base de dados geográficos; ¥ Propriedades com limites identificados, cadastradas ou não; & Terras da União e dos Estados com limites definidos (SFB, 2011); # Conjunto de terras públicas e privadas para as quais não há informação fundiária disponível, seja por ausência de cadastro rural, seja pela não destinação pelo governo; ‡ O total da área desmatada é diferente (menor) daquele estimado pelo Inpe (5.843 km<sup>2</sup>), pois a contabilidade do desmatamento por categoria fundiária neste trabalho foi realizada apenas com os dados brutos obtidos pelos arquivos *shapefiles* disponibilizados pelo Prodes/2013, os quais não incluem estimativas das áreas desmatadas que estão, por exemplo, cobertas por nuvens.

## As lições sobre o combate ao desmatamento

Nos últimos anos, o Brasil tem aprendido várias lições sobre como combater o desmatamento na Amazônia. Por exemplo, a partir de 2005, as taxas com que a floresta vinha sendo derrubada, começaram a cair gradativamente em virtude de diversas medidas de controle. Entre elas a intensificação da fiscalização (incluindo a prisão de envolvidos em crimes ambientais) e a criação de Unidades de Conservação<sup>2</sup> (Figura 1). Contribuiu também para esta queda nas taxas, o embargo da compra de soja de áreas que foram desmatadas. Porém, em 2008, a taxa de desmatamento aumentou em 11 % (Figura 1). Como resposta, o poder público rapidamente implementou medidas ainda mais duras e focadas, entre elas:

<sup>2</sup> Soares-Filho B., Moutinho P., Nepstad D., Anderson A., Rodrigues H., Garcia R., Dietzsch L., Merry F., Bowman M., Hissa L., Silveirina R. e Maretti C. 2010. Role of Brazilian Amazon protected areas in Climate change mitigation. PNAS 107(24): 10821–10826. [www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.0913048107](http://www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.0913048107).

- fiscalização concentrada nos municípios críticos com maiores taxas de desmatamento;
- restrição de crédito para produtores que não iniciaram a regularização ambiental de seus imóveis;
- embargo de áreas desmatadas e disponibilização de mapas dessas áreas na internet, tornando passíveis de penalidades aqueles que comprassem produtos oriundos dessas regiões.

Além das ações do Poder Executivo, o Ministério Público iniciou ações contra empresas que compraram gado de áreas desmatadas ilegalmente.

Apesar do sucesso do combate ao desmatamento amazônico registrado nos últimos anos é preciso que o governo e a sociedade estejam alertas para que aumentos, mesmo que eventuais, sejam evitados. A persistência desse desmatamento indica que novas medidas para seu combate devem ser implementadas. Tais medidas devem ser particularmente no campo dos incentivos econômicos para a conservação e redução do desmatamento especulativo. Afinal, o objetivo final é a completa extinção do desmatamento na região, pois mesmo a área derrubada atualmente, do ponto de vista ambiental e climático, ainda é inaceitável. A floresta é um recurso finito. Para preservá-la, será necessário zerar o desmatamento o mais breve possível. Assim, para que possamos seguir com reduções consistentes nas taxas de desmatamento nos próximos anos, será preciso avançar em ações de combate já consagradas e implementar outras inovadoras. Abaixo, oferecemos algumas alternativas neste sentido.

## **1) Fiscalizar e punir rapidamente**

É necessário fiscalizar e punir rapidamente os crimes ambientais tanto com ações da Polícia Federal, quanto do Ibama. A fiscalização deve ser mais preventiva do que reativa. Para isso, a detecção e a fiscalização de áreas degradadas por exploração madeireira devem ser priorizadas como estratégia de antecipação ao desmatamento. Também é preciso garantir que as áreas embargadas continuem nesta condição. Há indícios de que esteja ocorrendo a comercialização de produtos originários destas áreas. Neste sentido, será necessário ampliar o confisco de rebanho bovino criado em áreas embargadas e responsabilizar os frigoríficos pela compra deste gado. Isso pode ser feito cruzando-se os dados que estão disponíveis nas Guias de Transporte Animal com as informações da lista de áreas embargadas.

A moratória da soja e as ações do Ministério Público contra a carne ilegal devem ser ampliadas e reforçadas. Além de restringir o mercado para os produtores ilegais, tais medidas devem valorizar aqueles que produzem de forma sustentável.

A punição efetiva dos grandes desmatadores ilegais deve ser também prioridade. Considerando que para desmatar um hectare de florestas o custo é de aproximadamente R\$ 1,5 mil por hectare (informação de campo), a investigação sobre a movimentação financeira

envolvida na destruição ilegal da floresta pode ser uma ação inovadora de controle a ser utilizada. Uma força tarefa entre o Ibama, a Polícia Federal e o Ministério Público Estadual e Federal poderia responsabilizar não somente aqueles que promovem diretamente a derrubada ilegal de árvores, mas também aqueles que a financiam.

## **2) Criar incentivos econômicos para a conservação**

Além de punir infratores, é essencial apoiar a conservação. Isso pode ser feito com incentivos econômicos imediatos, em escala, para a conservação, recomposição e a regularização florestal. O crédito para atividades agropecuárias na Amazônia tem crescido substancialmente sem que, por exemplo, a adequação ao Código Florestal, mesmo com todos os afrouxamentos inerentes a sua nova versão da lei, seja adotada como critério seletivo para a concessão de financiamentos.

Alguns dos incentivos já são previstos no Artigo 41 da nova lei florestal, tais como as compras públicas sustentáveis, o tratamento tributário diferenciado, o pagamento por serviços ambientais, a certificação e o crédito para a produção agropecuária sustentável e florestal.

Os incentivos devem ser direcionados, preferencialmente, para a agricultura familiar, de acordo com o novo Código Florestal, e poderiam reforçar iniciativas como o Programa Assentamentos Verdes, do Incra, e a proposta de pagamento por serviços ambientais via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Incentivos também poderiam abranger tributos. Por exemplo, o governo ainda arrecada apenas uma pequena fração do Imposto Territorial Rural (ITR), que foi criado para coibir a ocupação especulativa, e que poderia ser utilizado como recurso para incentivo da produção sustentável. Em 2002, a administração federal arrecadou apenas 6% do valor potencial do ITR segundo um analista da Receita Federal.

## **3) Combater a especulação fundiária**

A especulação fundiária ou o desmatamento especulativo parece ser uma das principais razões para o avanço do desmatamento, mesmo que grandes áreas já desmatadas ainda estejam disponíveis. A especulação certamente move o desmatamento ilegal. A derrubada da floresta para apropriação indevida (“posse”) de terras públicas representa um estímulo historicamente consolidado e, muitas vezes, reforçado pelo poder público. Raramente o governo retoma a posse dessas terras, mesmo quando elas são nitidamente mal utilizadas ou improdutivas. Neste sentido, a cobrança do ITR é essencial para desestimular a especulação.

Especialmente nos municípios com concentração de áreas subutilizadas, a exemplo de São Félix do Xingu, no Pará, e Aripuanã, no Mato Grosso<sup>3</sup>.

Para evitar a especulação o governo deve também resistir às pressões para diminuir as áreas protegidas na região. Estudo recente demonstrou que as áreas protegidas menos efetivas contra o desmatamento são aquelas onde existem conflitos fundiários<sup>4</sup>. Por isso, não surpreende que o desmatamento nos arredores das Flonas Altamira e do Jamanxim (Figura 3), bem como da Terra Indígena Baú, na área de influência da BR-163, esteja associado à expectativa de diminuição dos limites dessas áreas protegidas. Portanto, é preciso estancar o processo político de revisão desses limites no Congresso e cobrar sinais menos ambíguos da bancada do governo sobre o assunto.

#### 4) Ordenar e alocar adequadamente o uso do território

O desmatamento continua avançando em terras públicas não destinadas. São milhões de hectares de terras florestadas que aguardam destinação<sup>5</sup> e que estão à mercê de grileiros e especuladores de terra (Figura 2). O governo deve coordenar e focar as ações de vários órgãos responsáveis pela destinação e gestão destes territórios, como o Serviço Florestal Brasileiro, Ibama, ICMBio, Incra e Funai. Deve ser dada prioridade para a destinação de terras para conservação e uso sustentável por povos da floresta, os quais vêm sofrendo pressões, inclusive a partir de novas obras de infraestrutura na região.

Nas áreas já ocupadas, o governo deve acelerar o Cadastro Ambiental Rural (CAR) georreferenciado - acompanhado de seu efetivo monitoramento – algo que, infelizmente, ainda é muito falho. Além disso, deve acelerar e aperfeiçoar a regularização fundiária. Por exemplo, tem sido reportado que posseiros de áreas embargadas estejam recebendo títulos de terra no oeste do Pará.

Estas ações devem se concentrar ao redor de grandes obras de infraestrutura de interesse federal, entre elas o asfaltamento da BR-163 (responsável por mais de 50% dos desmatamentos deste ano), na Transamazônica e ao redor das Usinas Hidrelétricas do Madeira e Belo Monte.

---

<sup>3</sup> Ver lista de municípios com mais terras subutilizadas em Barreto, P. & Silva, D. 2013. Como desenvolver a economia rural sem desmatar a Amazônia? Belém-PA: Imazon.

<sup>4</sup> Nolte, C.; Agrawal, A. & Barreto, P. 2013. Setting priorities to avoid deforestation in Amazon protected areas: are we choosing the right indicators? *Environmental Research Letters*. 8 015039

<sup>5</sup> SFB. Serviço Florestal Brasileiro e Ipam. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. 2011. Florestas Nativas de Produção Brasileiras. (Relatório). Brasília, DF. Disponível em: <http://ipam.org.br/download/livro/Florestas-Nativas-de-Producao-Brasileiras/612>.

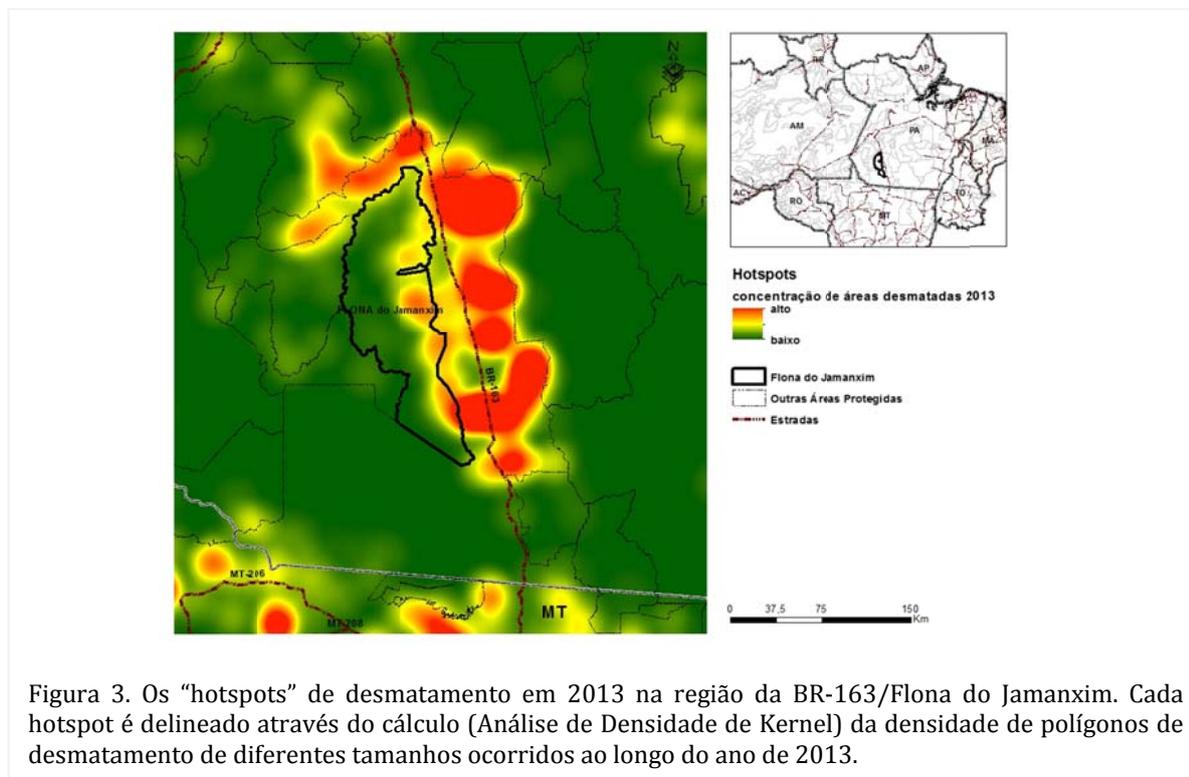


Figura 3. Os “hotspots” de desmatamento em 2013 na região da BR-163/Flona do Jamanxim. Cada hotspot é delimitado através do cálculo (Análise de Densidade de Kernel) da densidade de polígonos de desmatamento de diferentes tamanhos ocorridos ao longo do ano de 2013.

Enfim, o histórico recente demonstra que o combate ao desmatamento deve ser encarado como uma missão permanente, assim como o é no combate à inflação. Para tanto, é importante observar e perseguir as metas de redução do desmatamento já estabelecidas para a região. Considerando o volume de terras já desmatadas e abandonadas, esta meta deveria ser o desmatamento zero! Com a aplicação incessante e integrada das políticas que já se mostraram eficazes contra o desmatamento, somada a políticas inovadoras, seria perfeitamente possível atingir tal meta.

Neste sentido, as instituições abaixo listadas oferecem esta breve análise do desmatamento registrado em 2013 e se colocam à disposição do Poder Público para debater, em profundidade, os resultados e recomendações aqui brevemente apresentados. Com um esforço conjunto da sociedade e poder público, espera-se que esse expressivo aumento do desmatamento na Amazônia seja somente um ponto fora da curva e não uma reversão da tendência de queda na destruição da floresta.

Brasília, 07 de janeiro de 2013.

Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM  
 Instituto Socioambiental – ISA  
 Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia - IMAZON