

DEFINIÇÃO DE DESMATAMENTO NA NOVA REGULAÇÃO EUROPEIA E IMPLICAÇÕES

Em 13/09/2022 o Parlamento Europeu aprovou o *Deforestation Regulation*, uma proposta para criação de uma norma proibindo a comercialização, importação e exportação de produtos agropecuários associados ao desmatamento. Entretanto, o que *exatamente* significa “desmatamento” para a União Europeia: apenas o **desmatamento ilegal** ou **qualquer forma de conversão do uso do solo**, mesmo que autorizada pela lei brasileira?¹

A evolução do texto durante a tramitação do processo legislativo no Parlamento Europeu nos ajuda a responder à questão. Originalmente, o *Deforestation Regulation* proposto pela Comissão Europeia (em 17/11/2021) exigia que os produtos comercializados na União Europeia (EU) fossem submetidos a uma análise de risco, para comprovar duas exigências:

- i. que os produtos não fossem oriundos de “desmatamento e/ou degradação florestal” a partir de 2020, e
- ii. que seguissem as legislações nacionais do país de origem (i.e., normas sobre uso da terra e ambientais)²

Na primeira votação pelo Parlamento Europeu, contudo, o texto sofreu emendas³. Os eurodeputados aprovaram alterações que incluíram as extensões “conversão de ecossistemas” e “uso para agricultura” ao conceito de desmatamento. O objetivo era reconhecer que a degradação de um ecossistema também pode ser causada pelo “excesso de atividades agropecuárias”.⁴

As alterações da norma indicam a intenção pre-

dominante entre eurodeputados de que a nova regulação verde não somente englobe o comércio de produtos originários do desmatamento ilegal, mas também da conversão do uso do solo como um todo, inclusive do uso consolidado e legal para agropecuária⁵. A preocupação vocabular se explica pelo receio da União Europeia de que lacunas legais sejam exploradas pelos países de origem para burlar exigências ambientais. Por isso mesmo, o texto nunca mencionou de forma expressa “desmatamento ilegal”.

O texto aprovado pelo Parlamento agora será enviado para deliberação ao Conselho Europeu. Enquanto o Parlamento representa a população da Europa, o Conselho representa os países membros, algo semelhante a um sistema bicameral, com uma Câmara de Deputados e um Senado (i.e., casa iniciadora e revisora)⁶.

No Conselho Europeu, os “países” se manifestam. A Suécia já deu a largada para as discussões e se manifestou publicamente sobre a falta de clareza do texto. Em particular, alegou que, ao não restringir a definição de “desmatamento”, o texto apresenta problemas, pois decisões sobre o uso e gestão do solo e florestas interferiram na competência de normas nacionais⁷.

A decisão europeia não ocorre no vácuo de “regras” internacionais sobre a relação comercial entre nações.

No caso *Tuna/Dolphin*⁸, a Organização Mundial do Comércio (OMC) decidiu se a exigência dos Estados Unidos (EUA) para proteção de mamíferos aquáticos deveria ou não ser seguida

pelo México, ou seja, a pertinência da extraterritorialidade da norma americana. Neste caso, os EUA regulamentaram o *Dolphin Protection Consumer Information Act*,⁹ exigindo documentos comprobatórios de que pesca do atum não fosse efetuada em áreas de golfinhos. O México ingressou com reclamação, alegando que a demanda americana estaria atropelando normas e padrões nacionais de pesca e, portanto, constituiria medida comercial discriminatória e arbitrária.¹⁰ Em sua decisão, o Painel da OMC afirmou que países não podem, por meio de regras comerciais, impor exigências sobre outros países, desconsiderando leis nacionais.¹¹

A decisão da União Europeia também deve ter implicações sobre o direito da soberania. Como afirmado pela Suécia, em sua submissão ao Parlamento Europeu, a autoridade de gerir o uso do solo e recursos florestais é nacional. Vale destacar que a soberania é princípio basilar do Direito Internacional e admitido como costume; um país não pode interferir nos assuntos domésticos de outro, como também reforçado pela Corte Internacional de Justiça no *leading case Nicaragua v. United States*.¹²

O direito à soberania também está presente em tratados internacionais (*Hard Law*), como a Carta das Nações Unidas,¹³ em Declarações ambientais (*Soft Law*), como a Rio 92,¹⁴ e em Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas, como a Resolução 1803 de 1962 (*Declaration on Permanent Sovereignty over Natural Resources*),¹⁵ que estabelece o direito soberano do país em gerir seus recursos naturais.

Neste sentido, o Brasil possui infraestrutura ampla de gestão dos seus recursos naturais. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), que realiza o monitoramento por satélite do desmatamento por corte raso nos biomas brasileiros,¹⁶ fornece mapas interativos de desmatamento, bem como taxas anuais e incrementos do desmatamento, sendo uma poderosa ferramenta para identificação das atividades de desmatamento no País.

Adicionalmente, vale enfatizar que o Código Florestal Brasileiro (Lei Federal nº12.651/2012), com o Cadastro Ambiental Rural (CAR)¹⁷ e os Programas de Regularização Ambiental (PRAs),¹⁸ complementam esse monitoramento, uma vez que garantem a regularidade ambiental da propriedade rural. Com o CAR, o produtor deve informar o órgão competente o status ambiental da sua propriedade, identificando possíveis déficits de Área de Preservação Permanente e/ou de Reserva Legal, bem como áreas de uso consolidadas. No caso de déficits de vegetação, deve se inscrever no Programa de Regularização Ambiental de forma a regularizar seus passivos florestais.¹⁹

Em suma, se por um lado o País conta com instituições de pesquisa que monitoram o desmatamento via satélite, por outro lado, o Código Florestal brasileiro possui ferramentas – como o CAR e o PRA – que complementam esse monitoramento. O cruzamento das informações fornecidas por cada uma destas ferramentas garante que o monitoramento do desmatamento ocorra de forma macroscópica, via satélite, e microscópica, via programas como o CAR e PRA.

A decisão da UE é fruto de um processo político em aberto no Parlamento Europeu com diferentes interesses em jogo, inclusive o interesse de proteger o próprio agricultor europeu. Se prevalecer a interpretação europeia de tolher importação de produtos associados a qualquer forma de conversão do uso do solo, desprezando leis nacionais, documentos e dados oficiais do país de origem, regras comerciais internacionais seriam, muito provavelmente, desrespeitadas. Com isso, tal arbitrariedade permitiria que países produtores questionassem o Deforestation Regulation na OMC, com argumento sólido de criação de barreira comercial injustificada.

Outubro - 2022

Autores

Leonardo Munhoz

Fernanda Valente

Daniel Vargas

Referências

- [1] Ver 2021/0366(COD). Disponível em [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0366\(COD\)&f=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0366(COD)&f=en)
- [2] Ver artigo 3 do Deforestation Regulation: "Relevant commodities and products may be placed or made available on the Union market, or exported from the Union market only if all the following conditions are fulfilled: (a) they are deforestation-free; (b) they have been produced in accordance with the relevant legislation of the country of production; [...]." Sendo que leis nacionais do país de origem significa: "relevant legislation of the country of production" means the rules applicable in the country of production concerning the legal status of the area of production in terms of land use rights, environmental protection, third parties' rights and relevant trade and customs regulations under legislation framework applicable in the country of production; Disponível em [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0366\(COD\)&f=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0366(COD)&f=en)
- [3] Ver proposições feitas por Chrysoula Zacharopoulou, Irena Joveva, Pascal Durand, Michal Wiezik, Martin Hojsík, Frédérique Ries, Nicolae Ștefănuță, Catherine Chabaud, María Soraya Rodríguez Ramos e Marie Toussaint (PE730.104, PE731.627, PE731.626, PE731.628 PE731.704). Disponível em [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/0366\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/0366(COD))
- [4] Ver Amendments adopted by the European Parliament on 13 September 2022 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010: "(1a) 'ecosystem conversion' means the change of a natural ecosystem to another land use or change in a natural ecosystem's species composition, structure or function; this includes severe degradation or the introduction of management practices that result in a substantial and sustained change in the ecosystem's species composition, structure or function; (2a) 'agricultural use' means the use of land for any or more of the following: cultivation of temporary or annual crops that have a growing cycle of one year or less; cultivation of permanent or perennial crops that have a growing cycle of more than one year, including tree crops; cultivation of permanent or temporary meadows or pastures as well as animal husbandry; and temporarily fallow land." Disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0311_EN.html
- [5] As emendas também alteraram o prazo original de 31/2020 para 31/2019
- [6] Ver Procedimento Legislativo Ordinário Europeu, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2021_366
- [7] Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2021/0706/SE_PARLIAMENT_AVIS-COM\(2021\)0706_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2021/0706/SE_PARLIAMENT_AVIS-COM(2021)0706_EN.pdf)
- [8] United States — Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products
- [9] United States Code, Title 16, Section 1385
- [10] Mexico's other appellant's submission, para. 4 (referring to Appellate Body Report, US – Shrimp, para. 161).
- [11] Ver relatório do Painel United States — Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products, para.4.198: "Unilateral trade-related actions such as the dolphin-safe labelling measures that have the objective of pressuring developing countries into conforming their behaviour to the dictates of developed countries cannot be not tolerated under the WTO system. Thus, this case is important not only to Mexico and the Mexican tuna industry, but also for the future operation of the WTO system." Disponível em <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:WT/DS/381R.pdf&Open=True>
- [12] Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Disponível em <https://www.icj-cij.org/en/case/70/judgments>
- [13] Ver artigo 2.1 do Charter of the United Nations
- [14] Ver Princípio 2 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
- [15] Artigo 1: "The right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised in the interest of their national development and of the well-being of the people of the State concerned." Disponível em: https://legal.un.org/avl/ha/ga_1803/ga_1803.html
- [16] Disponível em <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>
- [17] Ver artigo 29 da Lei Federal nº12.651/2012: "É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento."
- [18] Idem supra, artigo 59
- [19] Ver <https://www.car.gov.br/#/sobre>