

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 626, de 2011, do Senador Flexa Ribeiro, que *dispõe sobre o cultivo sustentável da cana-de-açúcar em áreas alteradas e nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **RODRIGO ROLLEMBERG**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 626, de 2011, de autoria do Senador FLEXA RIBEIRO, que *dispõe sobre o cultivo sustentável da cana-de-açúcar em áreas alteradas e nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal e dá outras providências.*

Nos termos do art. 1º, o projeto trata do cultivo da cana na Amazônia Legal e *estabelece diretrizes para o zoneamento agroecológico da região.*

O art. 2º autoriza o plantio do cultivar nessas áreas, *desde que respeitadas as disposições do Código Florestal vigente.*

Conforme art. 3º, a expansão sustentável da cana-de-açúcar nas áreas autorizadas deverá observar as seguintes diretrizes: a proteção do meio ambiente; a conservação da biodiversidade e a utilização racional dos recursos naturais; o uso de tecnologia apropriada; o respeito à função social da propriedade; a promoção do desenvolvimento econômico e social da região; a valorização do etanol como *commodity* energética; o respeito ao



trabalhador, à livre concorrência e à segurança alimentar; e a ocupação prioritária de áreas degradadas ou de pastagens.

O art. 4º da proposição estabelece os objetivos da lei, destacando-se a promoção da concorrência nas atividades econômicas ligadas aos biocombustíveis, *bem como nas atividades econômicas de produção e comercialização dos demais produtos oriundos de cana-de-açúcar*; o estímulo a investimentos em infraestrutura de estocagem e de transporte de biocombustíveis para atender a demanda da Amazônia Legal e de países limítrofes; o estímulo a *pesquisa e desenvolvimento relacionados à produção e ao uso dos biocombustíveis*; a redução das desigualdades regionais e a indução à adequada ocupação do solo com base no zoneamento agroecológico-econômico e em outros instrumentos correlatos.

Pelo art. 5º do PLS, caberá ao regulamento estabelecer as condições, critérios e vedações para a concessão de crédito rural e agroindustrial das atividades previstas como objetivos da proposição. Finalmente, o art. 3º da proposição estabelece que a vigência da lei resultante inicia-se na data da sua publicação.

O PLS nº 626, de 2011, foi inicialmente distribuído às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), cabendo à última a decisão terminativa.

Essas comissões aprovaram a matéria e, como a decisão da CMA era terminativa, aprovou-se o projeto, sem alterações. Contudo, foi interposto o Recurso nº 8, de 2013, para que a proposição fosse submetida ao Plenário, onde se apresentou a Emenda nº 1, de 2013. Ainda, em virtude da aprovação de requerimentos do Senador CRISTOVAM BUARQUE, a matéria foi encaminhada ao exame das comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e de Assuntos Econômicos (CAE), além das comissões já constantes do despacho inicial.

Assim, a matéria foi enviada às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; e de Assuntos Econômicos, para exame do projeto e da emenda de plenário; seguindo,



posteriormente, às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo; de Agricultura e Reforma Agrária; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, para exame da emenda de Plenário.

Na CCT, a matéria foi aprovada com a adoção, como subemenda, da Emenda nº 1, de 2013, do Plenário, que alterou o art. 3º, inciso XII, para estabelecer como diretriz a ocupação prioritária de áreas degradadas ou de pastagem que já se encontrassem nessas condições na *data de 31/01/10, obrigatoriamente declaradas pelo órgão ambiental estadual*. Na deliberação da CCT, o Senador JOÃO CAPIBERIBE apresentou Voto em Separado pela rejeição do projeto e da emenda de plenário.

No prazo regimental, não foram apresentadas na CAE emendas ao PLS nº 626, de 2011.

II – ANÁLISE

Compete à CAE, nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria submetida ao exame do Colegiado.

O PLS nº 626, de 2011, dispõe sobre o cultivo da cana-de-açúcar em áreas alteradas da Amazônia Legal e também nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na região, com vários dispositivos tratando de medidas para incentivo à produção e à comercialização da cana e de seus derivados, em especial os utilizados como biocombustíveis.

Uma primeira observação é fundamental para orientar este debate: **no marco legal vigente, não há vedação ao plantio de cana-de-açúcar na Amazônia**. Em outras palavras: o zoneamento agroecológico da cana em vigor, instituído pelo Decreto nº 6.961, de 17 de setembro de 2009, não proíbe seu cultivo na Amazônia.

Com fundamento no art. 3º desse Decreto, a Resolução nº 3.813/2009 do Conselho Monetário Nacional estabelece apenas que a concessão de crédito rural para plantio, renovação ou custeio de lavouras



ou industrialização fica restrita às áreas indicadas como aptas para a expansão do plantio, conforme disposto no zoneamento agroecológico da cana.

Aquele que quiser pode, portanto, plantar cana-de-açúcar na Amazônia. Entretanto, o produtor que efetuar o plantio em áreas não indicadas como aptas pelo zoneamento não terá acesso ao crédito agrícola oficial, nas condições diferenciadas do Sistema Nacional de Crédito Rural.

Essa medida é própria de uma política de Estado, destinado a incentivar o cultivo da cana em regiões aptas e desestimular o plantio em regiões pouco propícias – dos pontos de vista econômico, ambiental e agrônômico, inclusive para evitar retaliações comerciais por outros países.

Com essas normas, o Poder Executivo federal, por um lado, busca garantir condições favoráveis ao cultivo sustentável da cana e, por outro, procura prevenir reclamações ambientais, principalmente vindas do exterior, com impactos negativos no mercado de *commodities*. Entre os parâmetros apontados pelo Decreto para disciplinar a distribuição espacial do plantio incluem-se: a vulnerabilidade das terras, o risco climático, o potencial de produção agrícola sustentável e a legislação ambiental vigente.

Com base nesses critérios, foram excluídas do zoneamento agroecológico da cana: as *terras com declividade superior a doze por cento, observando-se a premissa da colheita mecânica e sem queima para as áreas de expansão*; as *áreas com cobertura vegetal nativa*; os **biomas Amazônia e Pantanal e a Bacia do Alto Paraguai**; as *áreas de proteção ambiental*; as *terras indígenas*; os *remanescentes florestais*; as *dunas, mangues, escarpas e afloramentos de rocha*; os *reflorestamentos e as áreas urbanas e de mineração*.

Plantar cana-de-açúcar nessas áreas – em especial no bioma Amazônia – não seria a opção mais rentável para o conjunto da economia brasileira. A baixa aptidão dessas áreas se reflete na produtividade da terra. Tomemos os dados da União da Indústria da Cana-de-açúcar (UNICA) para a última safra disponível (Safra 2011/2012) e para os Estados com dados consistentes: a produtividade da Região Centro-Sul, de 60 toneladas



por hectare, é superior à do Nordeste, e muito superior à produtividade da Região Norte, que é de 51 toneladas por hectare.

Não só a produtividade, mas também a produção total nessas regiões é muito diferente. Na safra 2012/2013, o Centro-Sul produziu 533 milhões de toneladas, cerca de dez vezes mais que no Nordeste e quase 180 vezes a produção na região Norte, que foi de apenas três milhões de toneladas.

Ganhos de escala são fundamentais para estimular os efeitos benéficos da aglomeração produtiva e estão presentes no Centro-Sul do país. A região amazônica não dispõe de infraestrutura logística adequada para produção, armazenagem e exportação de etanol e açúcar. Além disso, não se verifica uma demanda consistente no plano internacional para escoamento de uma eventual produção, caso fosse viável. Isso depende de significativa escala produtiva, o que pode demorar a acontecer naquela região, o que pressionaria os cofres públicos por políticas de apoio à produção e estrutura da indústria nascente.

Uma característica da indústria sucroalcooleira é sua dispersão e capilaridade pelos municípios brasileiros, com alta capacidade de interiorização. Em 2007, quase 20% do total de municípios do País produziram açúcar ou álcool. Para o setor sucroalcooleiro, não seria economicamente viável a concentração em pequenas áreas, o que dificultaria o surgimento dos efeitos benéficos da aglomeração industrial. No caso da Amazônia, essa pulverização seria muito dificultada, em especial devido a deficiências na logística de transporte.

Salientamos, ao mesmo tempo, que a produção em regiões isoladas pode colocar em risco a integridade do sistema nacional de distribuição de combustíveis, caso o controle de qualidade seja vulnerabilizado. Tal situação contraindicaria autorizações para produção sem integração das cadeias produtiva e consumidora.

No caso do mercado doméstico de etanol, que tem enfrentado dificuldades na competição com a gasolina em face da política de preços praticada pelo governo, é hipótese provável a manutenção ou a queda do preço do petróleo. Nesse caso, algumas unidades produtivas teriam grandes



dificuldades de serem competitivas, situação que seria ainda mais grave na Amazônia, em razão dos maiores custos de transporte e de logística.

No plano internacional, a possibilidade de que o etanol se transforme em uma *commodity* traria enormes oportunidades de negócios, considerando o protagonismo brasileiro na produção e o potencial de expansão da cultura, com base no seu zoneamento agroecológico. Contudo, a adoção de barreiras não tarifárias à exportação desse biocombustível pode minar essa oportunidade.

Tal como ocorre em normas da União Europeia, essas barreiras fundamentam-se na associação da cultura da cana com o desmatamento em biomas sensíveis, como a Amazônia, que ainda detém vastas extensões de vegetação nativa. Tais barreiras incorporam, ainda, o efeito de conversão do uso do solo em termos de emissões de gases de efeito estufa, um dos principais resultados do desmatamento.

Em comunicado à União Europeia, em abril de 2013, a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA) – entidade que congrega mais de 60% do setor de produção e processamento da cana-de-açúcar – defende que o programa brasileiro de etanol tem características que podem auxiliar a União Europeia a atingir seus objetivos quanto ao uso de energias renováveis. Uma dessas características é que a produção de etanol “não contribui para o desmatamento, pois os cultivos são realizados principalmente em pastos degradados, quase que inteiramente na parte centro-sul do Brasil, **bem distante da floresta Amazônica**”.

O zoneamento agroecológico da cana adota importantes medidas nesse sentido, ao excluir a expansão da produção sobre a vegetação nativa (em cerrados, campos gerais e florestas) e nos biomas Amazônia, Pantanal e na bacia do Alto Paraguai. Ao mesmo tempo, direciona a expansão da cana para um estoque existente de aproximadamente 63,5 milhões de hectares, localizados no Nordeste e no Centro-Sul, em especial terras hoje dedicadas à pecuária, que somam 36 milhões de hectares.

Na justificção do projeto, seu autor defende que a atual produção de etanol não se volta ao mercado externo e, portanto, não



deveria haver preocupações quanto a possíveis barreiras tarifárias à exportação decorrentes de seu cultivo na Amazônia Legal. Contudo, entendemos que, no médio e longo prazos, tal situação pode se alterar e o Brasil estará sujeito a tais barreiras, por incentivar o plantio de cana na região.

Lembramos que a repercussão internacional, quando da imposição de barreiras não tarifárias associadas a questões ambientais, provavelmente atingirá outros produtos brasileiros. Um exemplo disso foi a ocorrência, em 2007, de febre aftosa no rebanho bovino, quando mesmo municípios livres da doença foram afetados pela restrição à importação de carne pela União Europeia.

Ainda no cenário internacional, a política americana de subsídio ao etanol tem reduzido as possibilidades de exportação de biocombustíveis. A pretensão da produção Amazônica – cuja competitividade depende de baixos custos de produção e da criação de canais de exportação – fica limitada. Esse cenário seria agravado com a produção americana de energia por meio de gás de xisto (*shalle gas*). Até 2020, os Estados Unidos da América devem tornar-se exportadores líquidos de gás, vendendo mais do que comprem no mercado internacional. No limite, isso pode alterar o preço do petróleo e, por consequência, as condições de produção de etanol de cana, inclusive na Amazônia.

É importante registrar que a produção efetiva e abundante de petróleo na camada do Pré-Sal pode, também, afetar negativamente o mercado de etanol no País. No mesmo sentido, a concorrência com outros biocombustíveis, a exemplo do produzido a partir de algas, ou mesmo com o desenvolvimento tecnológico, que vem sendo buscado na Europa e nos Estados Unidos da América, com biocombustíveis de segunda e terceira gerações. São cenários em consolidação, que podem causar grandes dificuldades para uma estratégia de produção de derivados de açúcar no Brasil e, em especial, na Amazônia.

Ainda, esse setor tem se esforçado para desenvolver melhores condições de trabalho e maior rentabilidade econômica, com a redução do uso de queimadas, já a partir de 2014, e com a mecanização nas principais áreas produtoras. Diante dos ganhos de produtividade no Centro-Sul e das



dificuldades apontadas para a Amazônia, a produção de cana nesta região tende a induzir mais desmatamentos, já que a proposição autoriza o plantio em cerrados e campos gerais, mesmo que nativos. Isso se mostra indesejável do ponto de vista econômico e também ecológico.

Registre-se, adicionalmente, que o PLS utiliza termos que carecem de definição, o que pode resultar em insegurança jurídica e viabilizar desmatamentos em regiões que estejam em processo de recuperação ou de regeneração da vegetação nativa. Assim, a proposição não conceitua o que sejam “áreas alteradas” nem estabelece os parâmetros para identificação das áreas de cerrado no interior da Amazônia Legal. Se a expressão "áreas alteradas" for interpretada como áreas onde já houve desmatamento na Amazônia Legal, estamos falando de 68 milhões de hectares desmatados até 2013, conforme dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

Também impreciso é a expressão “campos gerais” que, esclarecemos, não constitui um bioma reconhecido pelo Mapa de Biomas do Brasil, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e sim uma formação vegetal. Contudo, o PLS usa a denominação “bioma”, para campos gerais, em mais um exemplo do rol de termos imprecisos, em afronta aos princípios da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Somadas as áreas de cerrado (também denominado savana) e do que seriam os campos gerais (considerando que sejam as denominadas campiranas) – conforme mapa de vegetação do IBGE –, há na Amazônia Legal em torno de 60 milhões de hectares ocupados por essas formações vegetacionais. Lembramos que nas formações de cerrado e de campos gerais localizados na Amazônia Legal, a Reserva Legal é de, respectivamente, 35% e 20%, nos termos do art. 12, inciso I da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Novo Código Florestal).

Ou seja, poderia haver conversão de vegetação nativa na Amazônia Legal – em cerrados e campos gerais – para o cultivo de cana, já que o PLS busca incentivar esse cultivo, inclusive por meio de linhas de crédito rural e agroindustrial, nos termos do art. 4º do projeto. Descontadas



as reservas legais, haveria cerca de 42 milhões de hectares passíveis de uso agrícola em cerrados e campos gerais da Amazônia Legal.

Ainda que haja uma redundância entre áreas desmatadas e áreas passíveis de uso agrícola em cerrados e campos gerais – bem como possíveis sobreposições entre essas áreas, unidades de conservação e terras indígenas – observa-se que a proposição incentiva o plantio de cana em extensas porções do território da Amazônia Legal.

Ressaltamos que, atualmente, a área plantada de cana alcança em torno de 9,5 milhões de hectares. Portanto, não há necessidade ou mesmo demanda por novas áreas de plantio, em especial se localizadas nos biomas Amazônia e Pantanal. Mesmo com a exclusão da Bacia do Alto Paraguai, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, por exemplo, têm, respectivamente, 10,8 milhões e 6,8 milhões de hectares aptos ao cultivo, em 57 municípios sul-matogrossenses e em 66 municípios do Mato Grosso.

Ainda que respeitadas as exigências de manutenção das áreas protegidas preconizadas pelo Código Florestal, testemunharemos uma radical alteração das políticas públicas de zoneamento econômico na Amazônia, o que certamente interferirá no gradual e consistente posicionamento do Brasil como um dos protagonistas das negociações multilaterais em conservação do meio ambiente. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o País tem buscado regulamentar a ocupação da Amazônia em prol do desenvolvimento sustentável na região. A proposição em exame trabalha contra esse propósito do Estado brasileiro.

Por todas essas razões econômicas e ambientais, consideramos adequada a política vigente, que restringe o plantio da cana no bioma Amazônia e o direciona para regiões com maior concentração logística e de mercado, assim como para áreas mais aptas ao cultivo, em especial para evitar retaliações comerciais que podem comprometer um setor que se encontra em crise no País.

III – VOTO



Diante do exposto votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 626, de 2011, e, conseqüentemente, das emendas apresentadas à Proposição.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

