



# BIOMA PAMPA

## DESAFIOS E OPORTUNIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

Relatório 2020

# BIOMA PAMPA

## DESAFIOS E OPORTUNIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

Relatório 2020

# Pampa: Desafios e oportunidades para a conservação do Bioma

## Introdução

O bioma Pampa se estende por 176.496 quilômetros quadrados (km<sup>2</sup>), ocupando 68% da área do Rio Grande do Sul, estado ao qual está restrito. O Pampa se caracteriza pela prevalência e diversidade de formações campestres com espécies nativas tradicionalmente manejadas. Formações florestais também ocorrem simultaneamente com os campos na região do Escudo Sul-rio-grandense, matas ciliares e de encosta. Os campos do Pampa são herança de condições paleoclimáticas glaciais, que, apesar do aquecimento característico do holoceno ( $\approx 5.000$  anos), permaneceram campestres devido ao pastejo por pequenos mamíferos e por intervenções antrópicas, como o uso do fogo [1]. Com a colonização da região a partir do século 17 houve a introdução de rebanhos com criação extensiva, atividade reconhecida como essencial para a manutenção da biodiversidade nativa dos campos [2].

Apesar da fragilidade de seus ecossistemas e da importância de suas paisagens culturais para a conservação da biodiversidade e provisão de serviços ecossistêmicos, o Pampa é um bioma ameaçado, fortemente degradado e descaracterizado, com a menor proporção de áreas protegidas entre os biomas brasileiros [4]. O mapeamento anual das mudanças de uso e cobertura do solo no bioma revelou a perda de 2 milhões de hectares de campos nativos nos últimos 34 anos [5]. A perda de vegetação nativa se concentrou principalmente nos últimos 10 anos, e, em 2014 a área dedicada à agricultura anual superou a área de vegetação campestre pela primeira vez [5]. A expansão do cultivo anual de grãos, especialmente da soja, é uma das maiores ameaças ao bioma. O avanço da sojicultura a partir da década de 1970, impactou inicialmente as formações no noroeste do bioma, como os campos de capim barba-de-bode, mas logo se estendeu para outras regiões. Outras ameaças ao bioma são a expansão da silvicultura, das pastagens com espécies exóticas, os megaprojetos de mineração, e o êxodo rural, pois a retirada de rebanhos facilita a expansão de formações florestais sobre os campos nativos.

Finalmente, a frágil governança ambiental no Pampa é uma ameaça importante, que se intensificou com ataques recentes às salvaguardas ambientais jurídicas, como ao Código Florestal de 2012 (CF, Lei nº 12.651/2012). Assim, este texto busca identificar os principais desafios e soluções para a conservação do bioma Pampa, baseado em um workshop promovido pelo Observatório do Código Florestal em outubro de 2020, que reuniu diversos especialistas que atuam na região.

**Desafio:** Assegurar e ampliar a proteção jurídica ao bioma Pampa

A ausência de instrumentos jurídicos específicos para a proteção de formações campestres e para o bioma fragiliza a conservação do Pampa. Ao contrário da Amazônia, Pantanal, e Mata Atlântica, o Pampa não possui status de Patrimônio Nacional (Constituição Federal de 1988, Art. nº 225, §4), ou lei específica regulando a sua conservação. Dessa forma, as únicas proteções conferidas aos remanescentes de vegetação nativa em imóveis rurais do bioma são as previstas pelo CF, que estabelece as Áreas de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal (RL) (20% do imóvel rural do bioma). Contudo, apesar de regulamentar a proteção e uso de todas as formas de vegetação nativa (Art. 1 do CF), o CF é omissivo em relação à proteção e regulação do uso sustentável das vegetações não-florestais, como os campos do Pampa [6], o que dificulta a sua implementação no bioma. Especificamente, o CF falha por não caracterizar as formas de exploração econômica autorizadas em RL não florestais (Art. 20 a 24 do CF) e por não estabelecer a necessidade de instrumentos regulatórios específicos, negligenciando, por exemplo, a importância do manejo pastoril para a manutenção da biodiversidade e modos de vida tradicionais do Pampa. Já em outras passagens, o texto do CF atrela sanções à supressão irregular da vegetação nativa ao termo desmatamento, falhando em utilizar uma terminologia que se refira a processos de conversão da cobertura da terra em biomas não florestais [6]. Essas omissões fortalecem a percepção errônea de que o CF regulamenta apenas a proteção das vegetações florestais, quando na realidade deve abarcar todas as vegetações nativas [6].

A deficiência do CF em proteger os campos nativos do Pampa torna ainda mais estratégica a edição de normas protetivas a nível estadual. Entretanto, o contrário ocorreu com a recente publicação de decretos e leis estaduais que criaram uma grave situação de insegurança jurídica para a já ineficiente conservação dos campos nativos do Pampa.

**Solução:** Revisar o Código Estadual de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (CEMA, Lei nº 15.434/2020)

O Código Estadual de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (CEMA) de 2020 ratificou o Decreto estadual nº 52.431/2015 ao classificar os campos nativos sob uso agrossilvopastoril anterior a julho de 2008 como áreas consolidadas, e, portanto, áreas aptas para aplicação dos artigos nº 67 e nº 68 do CF. Assim, como a pecuária extensiva é uma atividade secular no Pampa, a maioria dos imóveis rurais do bioma estariam total ou parcialmente dispensados da obrigação da RL, e, a classificação como área consolidada reduziria sensivelmente a extensão de APPs a ser protegida. A dispensa da RL coloca as áreas campestres sob forte risco de conversão para outros usos da terra como a sojicultura, contribuindo para a degradação e descaracterização do bioma, e do modo de vida de sua população pecuarista tradicional.

O Ministério Público do Rio Grande do Sul contestou a definição de área consolidada estabelecida pelo Decreto estadual nº 52.431/2015 em uma ação civil pública que ainda está em andamento. O órgão, com o apoio de cientistas e ambientalistas [7], defende nesta ação que a atividade pecuária sobre campos nativos não provoca a supressão da vegetação nativa, que por sua vez é protegida pelo CF. Ao contrário, o Pampa engloba um conjunto de ecossistemas com aptidão natural para o pastoreio, e a pecuária extensiva deve ser considerada uma opção de uso sustentável do solo [8] compatível com a conservação do bioma [2] e com as reservas legais. Além disso, a definição de área consolidada do decreto de 2015 do CEMA contradiz a Constituição do estado do Rio Grande do Sul, Art. 251, §1º, XVI, que garante a todos o direito ao meio ambiente equilibrado, e nomeia a preservação do Pampa Gaúcho, incluindo seu patrimônio cultural e biodiversidade, como uma das condições para assegurar esse direito.

Dessa forma, o ponto de partida para reestabelecer a proteção jurídica ao Pampa é a revogação da definição de área consolidada oferecida pelo Decreto nº 52.431/2015 e pelo CEMA, que,

erroneamente, isenta proprietários da obrigação da RL. Em seguida, é fundamental identificar e corrigir os cadastros do CAR que tenham declarado remanescentes de vegetação campestre nativa como áreas de uso consolidado, delimitar novamente as RL e APPs quando pertinente, e recuperar os campos nativos convertidos irregularmente.

**Solução:** Regularizar a conservação do Pampa

O CEMA menciona e define, de forma geral, o bioma Pampa (Art. nº 2, XLIV, CEMA), estabelecendo que uma caracterização mais detalhada e aspectos da sua conservação serão definidos por um regulamento específico (Art. nº 203, Lei nº 15.434/2020). A regulamentação será uma oportunidade para a criação de dispositivos que solucionem as omissões do CF na proteção das formações campestres, explicitando que a pecuária é atividade compatível com o regime de RL em campos nativos. Além disso, é necessário detalhar as formas de manejo da atividade pecuária adequadas para a conservação da biodiversidade e provisão de serviços ecossistêmicos. A especificação do manejo (por exemplo, densidade de rebanho, rotação, uso de queimadas prescritas) também deve considerar a diversidade de campos nativos presente no Pampa e de seu estado de conservação.

**Desafio:** Conter o avanço da fronteira agrícola sobre os remanescentes de vegetação nativa

A pecuária extensiva possui bom potencial produtivo, mas o manejo inadequado combinado com a alta rentabilidade de usos alternativos influencia a decisão de produtores locais pela conversão dos campos em monoculturas de grãos e silvicultura. Ainda que o CF seja plenamente implementado, a exigência de RL de 20% é insuficiente para uma ambiciosa contenção da perda de vegetação nativa no Pampa. Dessa forma, é necessário criar políticas de incentivo econômico, de ordenamento territorial e de educação ambiental para frear o avanço da fronteira agrícola sobre os campos nativos.

**Solução:** Políticas públicas e setoriais de incentivo econômico aos pecuaristas tradicionais

É preciso desenvolver políticas que valorizem a pecuária tradicional como uma oportunidade para conservação da biodiversidade e para o desenvolvimento sustentável. Concessão de crédito, extensão rural, pagamentos por serviços ambientais e valorização dos produtos de origem certificada no mercado são exemplos de políticas públicas importantes. A formação de associações multisetoriais, também são estratégicas para fortalecimento da pecuária e promoção de políticas e instrumentos econômicos. Um exemplo no Pampa é a Alianza del Pastizal, iniciativa transnacional que certifica a carne produzida por pecuaristas que voluntariamente adotam práticas de manejo que contribuem para a conservação do bioma [3].

**Solução:** Expansão da rede de áreas protegidas do bioma Pampa

As áreas protegidas do Pampa cobrem 3.3% da área do bioma, que correspondem a apenas 0.4% das áreas protegidas do Brasil. A baixa representatividade no Sistema Nacional de Unidades de Conservação não condiz com a extensão do bioma no território nacional e tampouco com o nível de ameaça aos remanescentes de vegetação nativa [4], estando muito abaixo do compromisso firmado com a Convenção sobre Biodiversidade Biológica de proteger 17% dos biomas nacionais. Uma avaliação recente das áreas prioritárias para conservação do bioma [9] indicou que, do total de 88 áreas não protegidas, apenas 26 apresentavam bom estado de conservação, com mais de 70% de cobertura por remanescentes, enquanto outras 19 apresentavam 30% ou menos de remanescentes. Assim, é urgente a expansão da rede de áreas protegidas no Pampa, para garantir a proteção dos remanescentes de vegetação nativa, especialmente em áreas prioritárias. Considerando-se a aptidão natural do bioma para a pecuária, a maior parte dessa expansão poderia ocorrer através da criação

de unidades de conservação de uso sustentável, onde a pecuária tradicional possa ser desenvolvida, garantindo a proteção sem necessidade de expropriação das propriedades [10].

**Solução:** Promover campanhas de educação ambiental

Por estar restrito ao Rio Grande do Sul e abranger principalmente formações não-florestais, a relevância do patrimônio cultural, ambiental e genético do Pampa é pouco compreendida no Brasil, e no próprio estado. Assim, discussões sobre a conservação de biomas como a Amazônia e a Mata Atlântica ofuscam a urgência das ameaças a que o Pampa está submetido. É importante desenvolver campanhas de educação ambiental específicas para os diferentes setores da sociedade, sobre a importância da conservação do Pampa e do manejo agrícola adequado para a provisão de serviços ambientais, suporte à economia estadual, proteção da biodiversidade e do patrimônio cultural. Nesse contexto, são ações estratégicas, a produção de material didático escolar, campanhas de divulgação em canais tradicionais e redes sociais, e a produção de materiais com linguagem acessível, mas embasados cientificamente. Além disso, é fundamental a criação de mais canais de diálogo entre a academia, sociedade civil organizada ou não, setor privado, ministério público, órgãos de governo nos diversos níveis (e especialmente no nível municipal). As universidades podem estimular esse processo, desenvolvendo atividades de extensão e ciência cidadã.

**Desafio:** Promover a agenda de restauração ecológica no bioma Pampa

Vários municípios do Pampa possuem cobertura de vegetação nativa remanescente insuficiente para a manutenção das funções ecossistêmicas e provisão de serviços ambientais, sendo necessárias ações de restauração [7]. Entretanto, existem alguns gargalos que precisam ser superados para viabilizar a restauração no bioma.

**Solução:** Cumprimento das exigências legais de restauração da vegetação nativa

Apesar da anistia conferida pelo CF de 2012 em relação ao código florestal anterior, de 1965, o bioma Pampa ainda possui um déficit de APP de aproximadamente 270 mil hectares [11] que devem ser restaurados em um cenário de cumprimento da lei. Assim, é importante que o órgão ambiental estadual inicie o Programa de Regularização Ambiental e exija a aderência dos produtores ao CF para fomentar ao menos a restauração mínima, exigida por lei.

**Solução:** avançar nas pesquisas e disseminação de conhecimento prático para viabilizar a restauração ecológica.

A restauração de ambientes campestres tem sido negligenciada por políticas e iniciativas de restauração em larga escala. A nível internacional, apenas 8% dos países signatários incluíram metas de restauração de ecossistemas campestres em suas contribuições ao Acordo de Paris. Assim, as pesquisas científicas e métodos desenvolvidos em restauração ecológica estão fortemente concentrados em ecossistemas florestais, havendo significativas lacunas sobre o tema envolvendo ecossistemas campestres [12]. A ecologia da restauração de ambientes campestres do Pampa é complexa, devendo considerar as interações entre a biota e as intervenções de manejo, como o uso do fogo e o pastejo, assim como deve abarcar o legado do antigo e heterogêneo processo de uso e ocupação do bioma. Dessa forma, é importante direcionar recursos para pesquisas em restauração, que resultem em aplicações práticas para o bioma. Por outro lado, é preciso expandir a oferta de cursos de nível superior em restauração ecológica para o Pampa nas universidades, e criar cursos técnicos que capacitem a comunidade local e consultores ambientais. Finalmente, a produção de insumos, a sensibilização da população e dos produtores sobre os benefícios da restauração, a

mobilização social, a criação das condições políticas e legais, a criação de mecanismos de incentivo financeiro, e o desenvolvimento de um sistema de monitoramento dos resultados também são dimensões da restauração que precisam ser fomentadas para a recuperação da vegetação nativa em larga escala no Pampa [13].

## **Contribuíram para o relatório:**

### **Especialistas:**

1. Adriana Carla Dias Trevisan, professora da UERGS
2. Ana Paula Rovedder, professora da Universidade Federal de Santa Maria
3. Andrea Almeida Barros, promotora do Ministério Público do RS
4. Annelise Steigleder, promotora do Ministério Público do RS
5. Carmen Copetti Pinto, cofacilitadora
6. Cristiano Prass, técnico da Fepam
7. Eduardo Vélez, biólogo
8. Elisa Mllach, observadora
9. Elisete Freitas, professora da Univates
10. Giovana Santi, técnica da Fepam
11. Heinrich Hasenack, professor da Ufrgs
12. Jamir Luís Silva da Silva, técnico da Embrapa,
13. Larissa Hissa, relatora
14. Kleber Grubel da Silva, diretor do Nema
15. Marcia Colares, da Associação para Grandeza e União de Palmas (AGrUPa)
16. Márcio Zamboni Neske, professor da UERGS
17. Marcos Borba, representante da Embrapa
18. Marcos Weiss Bliacheris, representante da AGU
19. Paulo Brack, professor UFRGS, representante do INGá
20. Paulo Duarte, técnico da Fepam
21. Raíssa Genro, jornalista da Rede Campos Sulinos
22. Roberta Del Giudice, pelo OCF
23. Roni Bonow, representante da CAPA
24. Sílvia Marcuzzo, Facilitadora
25. Simone Azambuja, representante da Agapan
26. Simone Milach, pelo OCF
27. Vera Colares, da AGrUPa

### **Voluntários:**

Elisa Milach

Milene Ferreira Barcellos

Thamara Almeida

Vanessa Oliveira



## **Contato**

[www.observatorioflorestal.org.br](http://www.observatorioflorestal.org.br)

[contato@observatorioflorestal.org.br](mailto:contato@observatorioflorestal.org.br)