

10 ANOS DE CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO

LEI Nº 12.651, de 25 de maio de 2012

ORGANIZAÇÃO

MÁRCIA DIEGUEZ LEUZINGER
LORENE RAQUEL DE SOUZA
MARIANA BARBOSA CIRNE

CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

10 ANOS DO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO

LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012

Organização

**Márcia Dieguez Leuzinger
Lorene Raquel de Souza
Mariana Barbosa Cirne**

**Brasília
2022**



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - CEUB

Reitor

Getúlio Américo Moreira Lopes

INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO - ICPD

Diretor

João Herculino de Souza Lopes Filho

Diretor Técnico

Rafael Aragão Souza Lopes

CONSELHO EDITORIAL

Solange Teles da Silva

Pós-Doutorado pela Universidade Paris I (Panthéon-Sorbonne). Professora da Faculdade de Direito - Graduação e Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM).

Letícia Rodrigues da Silva

Doutora pela Universidade Federal do Paraná. Mestre pela Universidade Estadual de Londrina Integrante do grupo de Desenvolvimento e Evolução de Sistemas Técnicos - DEST

Paulo Campanha Santana

Doutor em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – CEUB. Coordenador do Curso de Direito e Professor do Programa de Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas do Centro Universitário do Distrito Federal – UDF (Brasília-DF, Brasil).

Mariana Barbosa Cirne

Doutora e Mestre em Direito pela UnB. Professora de Direito Constitucional e Ambiental pelo CEUB.

Lorene Raquel de Souza

Doutoranda e Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – CEUB. Integrante da Coordenação do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Centro Universitário de Brasília – CEUB, (Brasília - DF, Brasil).

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

10 anos do Código Florestal Brasileiro: Lei n. 12.651 de 12 de maio de 2012. /
organizadores, Márcia Dieguez Leuzinger *et al.* [...]. – Brasília: CEUB;
ICPD, 2022.

386 p.

ISBN 978-85-7267-060-9

1. Direito Florestal. I. Centro Universitário de Brasília. II. Título.

CDU 634(81)(094.4)

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitor João Herculino

Centro Universitário de Brasília – CEUB

SEPN 707/709 Campus do CEUB

Tel. (61) 3966-1335 / 3966-1336

APRESENTAÇÃO

A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, também conhecida como Novo Código Florestal, está completando 10 anos. Revogou a Lei nº 4.771, de 1965, considerada pelos jusambientalistas um dos pilares do Direito Ambiental pátrio. A justificativa para a alteração legislativa, almejada pela chamada Bancada Ruralista no Congresso Nacional, era a inefetividade do Código Florestal de 1965. Todavia, essa alegada falta de efetividade dava-se, na verdade, por falta de vontade política em implementar seus institutos, tendo em vista os interesses de representantes do agronegócio no Brasil. Isso porque instituir ou recuperar áreas de preservação permanente e áreas de reserva legal significava reduzir a área destinada a monoculturas ou a pasto, diminuindo, de forma imediata, o ganho de agricultores e pecuaristas. A longo prazo, no entanto, a degradação ambiental pode trazer enormes prejuízos a essas mesmas categorias, além de afetar a qualidade de vida ao redor do planeta.

O último Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas (IPCC), consubstanciado na segunda parte do 6º Relatório de Avaliação do Grupo de Trabalho I do IPCC (AR6WGII), com foco em impactos do clima, adaptação e vulnerabilidades, demonstra que o aumento na temperatura média do planeta tem mais de 50% de probabilidade de alcançar e mesmo de exceder 1,5°C nas próximas 2 décadas, com estimativas de que ocorra no início de 2030, e como os eventos climáticos mais extremos, decorrentes desse aquecimento, podem afetar a qualidade de vida humana, saúde e segurança. Isso porque eles acarretam não apenas as catástrofes propriamente ditas, como inundações, deslizamentos, secas prolongadas, queimada florestais, dentre outros, mas também escassez hídrica e dificuldades para produção de alimentos.

Esse aumento da temperatura média do planeta, que pode chegar a 5,7°C até 2100, como afirmam os cientistas que formam o IPCC, tem conduzido ao que passaram a denominar de “Extremos Compostos”, que acontece quando vários eventos climáticos extremos acontecem simultaneamente ou em sequência, afetando a mesma área.

Como as florestas tropicais, em que se enquadram a Floresta Amazônia e a Mata Atlântica brasileiras, são extremamente importantes para a regulação do clima, a flexibilização nas regras de proteção de áreas de preservação permanente e de áreas de reserva legal conduz a um agravamento na crise climática. As áreas de preservação permanente são constituídas por florestas e demais formas de vegetação encontradas tanto em áreas urbanas quanto rurais, que não podem sofrer corte raso, sendo a utilização direta dos recursos naturais nelas encontrados permitida apenas nas situações expressamente previstas pela Lei. As áreas de reserva legal são percentuais da área da propriedade rural que não pode sofrer corte raso, mas que admite utilização econômica dos recursos naturais. Esse percentual varia, de acordo com a região e o bioma, entre 20% e 80%.

O Novo Código Florestal, contudo, flexibilizou as regras para utilização e recuperação de áreas de preservação permanente e reserva legal, em flagrante prejuízo à manutenção da vegetação nativa a longo prazo. Foi objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal ante a ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

Desse modo, esse livro buscará analisar, em seus diferentes capítulos, os múltiplos questionamentos e os efeitos da vigência de 10 anos do Novo Código Florestal no intuito de manter o objetivo de concretizar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição de 1988.

Aceitando o desafio, o trabalho se inicia com a necessária reflexão da professora Sandra Cureau sobre o percurso e os resultados das ações diretas de inconstitucionalidades propostas face ao Novo Código Florestal. A autora compartilha sua vivência neste processo em sua atuação combativa do Ministério Público Federal. Explica o contexto da propositura das ações e os ganhos das audiências públicas. Em seguida, o trabalho abre espaço para os bastidores legislativo do Novo Código Florestal apresentados por Márcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau. Adentra-se aqui nos debates das comissões do Congresso Nacional e nos conceitos que significaram retrocessos com a mudança legislativa.

Em seguida, Mariana Barbosa Cirne, Isabella Maria Martins Fernandes e Renato Gabriel Alencar da Veiga explicam que as promessas de ganhos com regularização e recuperação ambiental do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Programa de Regularização Ambiental (PRA) nos Estados Amazônicos não se concretizaram. A pesquisa mostrou, no entanto, que a existência de norma local é um passo relevante para a implementação futura do PRA e o efetivo ganho na qualidade ambiental na Amazônia. Carla Mariana Aires Oliveira e Tarin Cristino Frota Mont`Alverne trataram da relação do Novo Código florestal com a atividade pesqueira. Para tanto, as autoras enumeraram os avanços e os retrocessos da aplicação do Código Florestal diante dos serviços ecossistêmicos fornecidos pelos manguezais. Jacqueline Maria Cavalcante da Silva desenvolveu estudo sobre o CAR como ferramenta de controle de passivo ambiental. Constatou que houve ganhos com o registro, mas que alguns proprietários e possuidores têm visto o Novo Código Florestal mais como um aliado para manutenção das situações irregulares constituídas do que como uma boa oportunidade para regularizar seus respectivos passivos ambientais.

Em uma perspectiva de análise econômica do direito, Romana Coêlho de Araújo e Jorge Madeira Nogueira trataram da eficácia do Novo Código Florestal. Identificam que conceitos pouco rigorosos – por exemplo, equivalência ecológica – têm obstaculizados a aplicação de métodos analíticos que aprofundariam a avaliação *a priori* de novos instrumentos explicitados no NCF, como é o caso das Cotas de Reserva Ambiental (CRA) que potencializariam maior eficácia.

Jackelline Fraga Pessanha e Marcelo Sant’Anna Vieira Gomes realizaram uma análise sob a perspectiva da sociedade de risco de Ulrick Bech e a reação legislativa ao tema 1010 do Superior Tribunal de Justiça. Os autores estudaram a novíssima Lei n. 14.285/2021 e a aplicação do Código Florestal em áreas urbanas consolidadas.

Os desafios da restauração foram estudados por Andréia de Mello Martins e Luiza Muccillo de Barcellos. As autoras defendem que os mecanismos operacionais e financeiros podem contribuir com o enfrentamento dos riscos e dos desafios jurídicos para a viabilização da restauração florestal em grande escala,

potencializando a economia florestal, a conservação de áreas estratégicas para a conservação e o sequestro de carbono. Brenda Dutra Franco e Loren Dutra Franco pesquisaram o impacto no aquecimento global e as decisões da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças climáticas de 2021 (COP26). Explicam que a preservação das Florestas a partir do controle do desmatamento se faz necessária não somente pela preservação, como também, para evitar o aquecimento global.

Érica Valente Lopes e Tarin Cristino Frota Mont´Alverne examinaram os avanços e as limitações da governança ambiental representativa na política nacional de pagamento por serviços ambientais (lei nº 14.119/2021). Inovaram ao trazer para o debate a inserção da participação popular paritária no Colegiado do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais.

Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida e Vicente de Abreu Amadei se debruçaram sobre as áreas de preservação permanente urbanas. Para tanto, trataram da legislação de regência, dos conflitos normativos e das controvérsias urbanístico-ambientais. Ricardo Cavalcante Barroso empreendeu uma análise intertemporal do regime de reparação civil do dano ambiental após o advento do Código Florestal de 2012. Advertiu que apesar dos 10 anos de vigência, as discussões jurídicas em torno da interpretação do sentido e do alcance das disposições do Novo Código Florestal ainda despertam intenso debate e dissenso, especialmente no STJ e no STF. Rodrigo Augusto Lima de Medeiros abordou a participação e a produtividade na composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente quanto à edição de atos normativos. Por fim, Celia Maria Machado Ambrozio e Fabiana Machado de Checchi Ambrozio encerram o livro, discutindo a relevância dos serviços ecossistêmicos prestados pelas áreas protegidas (áreas de preservação permanente e reserva legal) estabelecidas no Código Florestal.

O objetivo geral deste esforço coletivo foi fazer uma reflexão sobre os impactos dessa Lei, positivos ou negativos, nos 10 anos em que está em vigor.

O trabalho foi organizado e desenvolvido pelos integrantes do Grupo de Pesquisa em Direito e Desenvolvimento Sustentável, no âmbito do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de

Brasília – UniCEUB, com a colaboração de professores de outros Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, como a Professora Solange Teles da Silva, que compõe o corpo docente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Político e Econômico, da Universidade Presbiteriana Mackenzie, a Professora Tarin Cristino Frota Mont'Alverne, que integra o corpo docente da Pós-graduação da Universidade Federal do Ceará. Também colaboraram com o livro membros do Ministério Público, magistrados, advogados públicos, servidores de órgãos ambientais federais, estaduais e distritais e alunos de mestrado e doutorado dos referidos Programas.

O resultado alcançado foi um trabalho com enorme qualidade técnico-jurídica, que traz novas perspectivas sobre as normas e institutos do Código Florestal de 2012. É, assim, uma importante fonte de pesquisa para todos os operadores do Direito ou acadêmicos que trabalhem ou pesquisem sobre florestas no Brasil.

Márcia Dieguez Leuzinger

Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília – CEUB. Líder do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do CEUB

Mariana Cirne

Professora Associada do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e Políticas Públicas do CEUB. Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do UniCEUB.

Lorene Raquel de Souza

Doutoranda do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e Políticas Públicas do CEUB. Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do UniCEUB.

**UM BREVE EXAME DO PERCURSO E DO RESULTADO DAS
AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE DO
NOVO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO 11**

Sandra Cureau

**HISTÓRIA DA ELABORAÇÃO DA LEI Nº 12.651/12: OS
BASTIDORES DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL 28**

Márcia Dieguez Leuzinger; Sandra Cureau

**O PAPEL DO CAR E DO PRA NA MELHORIA DA
QUALIDADE AMBIENTAL DOS ESTADOS AMAZÔNICOS
..... 59**

*Mariana Barbosa Cirne; Isabella Maria Martins Fernandes; Renato Gabriel
Alencar da Veiga*

**O NOVO CÓDIGO FLORESTAL E A ATIVIDADE
PESQUEIRA: AVANÇOS OU RETROCESSOS EM FACE DOS
SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS FORNECIDOS PELOS
MANGUEZAIS? 83**

Carla Mariana Aires Oliveira; Tarin Cristino Frota Mont`Alverne

**O CADASTRO AMBIENTAL RURAL COMO FERRAMENTA
DE CONTROLE DE PASSIVO AMBIENTAL 107**

Jacqueline Maria Cavalcante da Silva

**NOVÍSSIMO CÓDIGO FLORESTAL. BUSCA DA EFICÁCIA
DA LEI 12.651/2012 À LUZ DA ANÁLISE ECONÔMICA DO
DIREITO 124**

Romana Coêlho de Araujo; Jorge Madeira Nogueira

A LEI N. 14.285/2021 E A APLICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL EM ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS: ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA SOCIEDADE DE RISCO DE ULRICK BECH E A REAÇÃO LEGISLATIVA AO TEMA 1010 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA 155

Jackelline Fraga Pessanha; Marcelo Sant'Anna Vieira Gomes

LEI 12.651/12: A INOVAÇÃO COMO FORMA DE RESPOSTA AOS DESAFIOS DA RESTAURAÇÃO FLORESTAL 178

Andréia de Mello Martins; Luiza Muccillo de Barcellos

CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO E A DESTRUIÇÃO DAS FLORESTAS NO BRASIL: IMPACTO NO AQUECIMENTO GLOBAL E AS DECISÕES DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS DE 2021 (COP26) 204

Brenda Dutra Franco; Loren Dutra Franco

AVANÇOS E LIMITAÇÕES DA GOVERNANÇA AMBIENTAL REPRESENTATIVA NA POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (LEI Nº 14.119/2021) 224

Érica Valente Lopes; Tarin Cristino Frota Mont'Alverne

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANAS: LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA, CONFLITOS NORMATIVOS E CONTROVÉRSIAS URBANÍSTICO-AMBIENTAIS 241

Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida; Vicente de Abreu Amadei

ANÁLISE INTERTEMPORAL DO REGIME DE REPARAÇÃO CIVIL DO DANO AMBIENTAL APÓS O ADVENTO DO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012 273

Ricardo Cavalcante Barroso

**CÓDIGO FLORESTAL DE 2012 – O USO DO SOLO RURAL
COMO BALIZADOR DA GESTÃO FLORESTAL 298**

Ricardo Antonio Lucas Camargo

**PARTICIPAÇÃO E PRODUTIVIDADE NA COMPOSIÇÃO DO
CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA):
ENTRE A FALÁCIA E A EFETIVIDADE NA PRODUÇÃO DE
ATOS NORMATIVOS 312**

Rodrigo Augusto Lima de Medeiros

**ÁREAS PROTEGIDAS PELO CÓDIGO FLORESTAL E SEUS
RELEVANTES SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS PARA O
DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL 331**

Celia Maria Machado Ambrozio; Fabiana Machado de Checchi Ambrozio

A PROTEÇÃO JURÍDICA DO BIOMA PAMPA 359

Annelise Monteiro Steigleder; Ana Maria Moreira Marchesan

UM BREVE EXAME DO PERCURSO E DO RESULTADO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO

Sandra Cureau¹

*Quem me dera ao menos uma vez
Explicar o que ninguém consegue entender
Que o que aconteceu ainda está por vir
E o futuro não é mais como era antigamente.
(Legião Urbana)*

RESUMO

O presente artigo examina o percurso e o resultado das Ações Diretas de Inconstitucionalidade do novo Código Florestal Brasileiro. Temas importantes, como a breve história dos Códigos Florestais brasileiros, a realização de audiência pública, destinada à oitiva de especialistas técnico-científicos para subsidiar a decisão da Suprema Corte e a troca da chefia do Ministério Público da União e seus reflexos nas ADIs em andamento são abordados para que o julgamento dessas ações pelo Supremo Tribunal Federal possa ser adequadamente compreendido.

Palavras-chaves: Código Florestal Brasileiro, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ministério Público da União, Audiência Pública, Supremo Tribunal Federal.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho foi elaborado com o fito de examinar os fatos que envolveram o ajuizamento das ADIs n^os 4901, 4902 e 4903 e seus desdobramentos, incluindo a audiência pública, realizada no dia 18 de abril de 2016, quatro anos após a entrada

¹ Subprocuradora-Geral da República aposentada; ex-Vice-Procuradora-Geral da República; ex-Vice-Procuradora-Geral Eleitoral; foi coordenadora da 4^a Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, durante 10 anos; tem títulos de especialização em Direito Ambiental conferidos por instituições de ensino da França, da Espanha e de Portugal; é membro das diretorias do Instituto O Direito por um Planeta Verde e da Associação de Professores de Direito Ambiental do Brasil – APRODAB; coautora do livro *Direito Ambiental – série Universitária*, Rio de Janeiro: Elsevier, ed. 2008 e 2013; organizadora de diversos livros e autora de diversos artigos sobre meio ambiente e patrimônio cultural. E-mail: svcureau@terra.com.br.

em vigor do novo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de mai. de 2012), e o julgamento das ações pelo Supremo Tribunal Federal.

Inicialmente, é preciso esclarecer que foram ajuizadas, pela autora do presente, as três ADIs referidas no primeiro parágrafo. Mais uma ADI foi ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, de número 4937, julgada conjuntamente com as três primeiras.

As ações ajuizadas pela ora autora questionaram 58 dos 84 artigos da Lei nº 12.651, de 2012, e esta foi a razão de não ter havido uma única ação. De fato, pela quantidade de artigos impugnados, optou-se por três ações, divididas pelo eixo temático: anistia, reserva legal e áreas de preservação permanente.

À época do ajuizamento, a autora era Vice-Procuradora-Geral Eleitoral e lhe cabia substituir o Procurador-Geral, Roberto Monteiro Gurgel Santos, em suas ausências e impedimentos, apenas quando a Vice-Procuradora-Geral da República, Deborah Duprat de Britto Pereira, também estivesse ausente ou impedida.

Foi o que aconteceu no mês de janeiro de 2013. Ocorre que, em princípio, a substituição se daria por 15 dias, os quais, no entanto, foram reduzidos em função do adiamento do início das férias do PGR. Dessa forma, em 10 dias, mais ou menos, foram montadas e ajuizadas as três ADIs, impugnando a Lei 12.651, de 2012.

2 UMA BREVE HISTÓRIA DOS CÓDIGOS FLORESTAIS BRASILEIROS

Em 23 de janeiro de 1934, o então presidente Getúlio Vargas sancionou o Decreto nº 23.793, com o objetivo de preservar as florestas, estabelecer regras de exploração florestal e fixar as penas a serem aplicadas àqueles que as transgredissem.

Portanto, a legislação florestal representa uma tradição jurídica, ainda que, com o Código Florestal de 1934, o legislador não visasse apenas as florestas, mas a vegetação em qualquer de suas espécies, em suas relações com as terras que revestiam, ao regulamentar a exploração vegetal para “manter os efeitos da natureza, seja a humidade, seja a temperatura atmosférica, seja a estabilidade nos desníveis do

solo, em barrancas e despenhadeiros, seja o húmus necessário à agricultura.” (SILVA; CUREAU; LEUZINGER, 2010).

Durante a Ditadura Militar, foi editada a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o novo Código Florestal Brasileiro, prevendo a criação de unidades de conservação de uso indireto (parques nacionais e reservas biológicas) e de uso direto (florestas nacionais, reservas florestais e parques de caça florestais). Ampliou o conceito de florestas de proteção permanente e instituiu a reserva legal. (LEUZINGER; CUREAU, 2013). As florestas protetoras do Código de 1934 se transformaram nas Áreas de Preservação Permanente no Código de 1965. Dessa forma, tanto a reserva legal como as APPs aparecem a partir do advento da Lei nº 4.771/65.

Em 1996, em virtude do aumento do desflorestamento na Amazônia, foi editada a Medida Provisória nº 1.511, conferindo proteção mais rigorosa à região. Não tendo sido objeto de apreciação pelo Congresso Nacional, a MP 1.511 sofreu sucessivas reedições, até que, em novembro de 1998, já sob o número 1.605-30, e com a edição da Lei dos Crimes Ambientais, foram produzidas novas alterações no Código Florestal, reduzindo a proteção que havia sido conferida e tornando-a inferior à redação original da Lei 4.771/65.

Em 19 de outubro de 1999, foi apresentado o Projeto de Lei nº 1.876, de autoria do deputado federal Sérgio Carvalho, do PSDB de Rondônia, dispendo sobre Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, exploração florestal e dando outras providências. Começava o desmonte do Código Florestal de 1965. Nova ementa da redação veio a ser elaborada nos seguintes termos: “Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências” (dados colhidos no sítio eletrônico da Câmara Federal).

O relatório foi levado a público em junho de 2010 e apresentou o parecer do deputado Aldo Rebelo sobre o projeto de lei 1.876, de 1999, além de outras onze iniciativas de parlamentares para alterar a legislação florestal vigente.

Disse, na ocasião, o relator que:

Percebemos que o emaranhado normativo que envolve o velho Código Florestal inviabiliza atividades vitais para o Brasil: alimentação da população, controle dos preços internos de alimentos, geração de milhões de empregos e criação de renda de cerca de R\$ 850 bilhões, considerando o PIB (Produto Interno Bruto) agrícola e das demais áreas interligadas.

O deputado Aldo Rebelo apresentou, no dia 02 de maio de 2011, o relatório final com as propostas de alterações para ser votado na Câmara. Após ficar um tempo parado e depois de vários encontros e negociações, o texto-base do projeto foi aprovado na noite do dia 24 de maio de 2011, na Câmara dos Deputados com 410 votos a favor, 63 contra e uma abstenção.

Dessa forma, a partir, especialmente, do início do século XXI, o projeto de desconstrução do Código Florestal de 1965 se acelerou até que, em 2011, a Câmara Federal e, logo a seguir, o Senado, votaram aprovando o Projeto de Lei do novo Código Florestal.

Ironicamente, as florestas brasileiras tiveram melhores normas protetivas nos períodos de exceção. Com a volta da democracia, contrariamente ao que se poderia supor, passaram a ocorrer os maiores atentados às áreas verdes do país.

3 OS ANTECEDENTES DAS ADIS QUE ARGUÍRAM A INCONSTITUCIONALIDADE DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL

À medida que os fatos se sucediam, ficava mais claro que o Projeto de Lei nº 1.876 ganhava força no Congresso Nacional.

Por essa razão e temendo o que, afinal, viria a se consumar, a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, coordenada então pela autora, realizou audiência pública, juntamente com a 6ª Câmara (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais) no Auditório JK da Procuradoria Geral da República, para debater a compatibilidade do projeto, já então em tramitação no Senado, com a Constituição da República, além da repercussão internacional das alterações sobre os compromissos assumidos pelo Brasil.

Membros da classe política, entre os quais o próprio relator do projeto, Deputado Federal Aldo Rebelo e o líder da bancada ambientalista, Deputado Sarney Filho, ONGs, cientistas, foram convidados e se fizeram presentes. Durante as discussões, que se prolongaram ao longo da tarde, ficou clara a intenção do relator de não alterar o projeto nos pontos em que a proteção ambiental se tornaria deficiente e/ou inferior àquela conferida pela Lei 4.771/65.

Paralelamente, o Conselho Nacional de Urbanismo e Meio Ambiente (CONCAUMA), juntamente com Coordenadores de Centros de Apoio (CAOMAs) dos Ministérios Públicos de mais de 18 estados da federação se reuniram, no dia 18 de abril de 2012, na sede da Procuradora-Geral da República. Nessa ocasião, o Ministério Público do Estado de São Paulo fez a entrega da apresentação, em *power point*, que havia realizado perante a Câmara dos Deputados. A partir dessa reunião, outras foram realizadas. Dessa forma, tão logo o novo Código Florestal entrou em vigor, foi protocolada, no gabinete do Procurador-Geral da República, a representação arguindo sua inconstitucionalidade.

4 A AUDIÊNCIA PÚBLICA, DESTINADA À OITIVA DE ESPECIALISTAS TÉCNICO-CIENTÍFICOS PARA SUBSIDIAR A DECISÃO DA SUPREMA CORTE, E AS DIFICULDADES OCORRIDAS

Tão logo foram ajuizadas, pela Procuradora-Geral da República em exercício, as ADIs nºs 4901, 4902 e 4903, em janeiro de 2013, firmou-se, entre os membros do Ministério Público brasileiro, a convicção de que seria necessário o concurso de especialistas de diversas áreas técnico-científicas – biologia, geologia, engenharia florestal, engenharia sanitária, antropologia, química, geografia -, para demonstrar, cientificamente, aos Ministros do Supremo Tribunal Federal os retrocessos e os prejuízos trazidos ao meio ambiente pelo novo Código Florestal.

Dessa forma, a autora e o presidente da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente, Fernando Barreto Junior, acompanhados de vários integrantes da ABRAMPA, obtiveram audiência com o relator, Ministro Luiz Fux, para solicitar a prévia realização de uma audiência pública para oitiva de especialistas da área técnico-científica.

É preciso lembrar que esse tipo de audiência pública já se realizara em outras ocasiões, inclusive quando se discutiu, perante o Supremo, doações de empresas para partidos políticos.

O pedido, no caso em exame, teve excelente receptividade por parte do relator e a audiência pública, na qual seriam colhidos os depoimentos dos *experts*, ficou acertada para o momento mais breve possível.

Entretanto, como diria o poeta Carlos Drummond de Andrade, “no meio do caminho tinha uma pedra” e esta foi a responsável pelo adiamento da audiência pública para 2016, quase quatro anos após a entrada em vigor do novo Código, quando suas nefastas inovações já estavam sendo aplicadas e executadas país afora.

É que a Suprema Corte havia iniciado, em agosto de 2012, o julgamento do chamado “Mensalão” (Ação Penal nº 470), de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, que consumiu um ano e meio e sessenta e nove sessões e se encerrou apenas em 2014.

5 A TROCA DA CHEFIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO E SEUS REFLEXOS NAS ADIS EM ANDAMENTO

Paralelamente, no segundo semestre de 2013, um ano e meio após o ajuizamento das ADIs, encerrou-se o segundo mandato do então Procurador-Geral República, Roberto Monteiro Gurgel Santos, que sempre se mostrara afinado com a área ambiental, cuja Câmara havia coordenado por oito anos. Gurgel dava o necessário apoio às novas atribuições dos membros do Ministério Público brasileiro, trazidas com a Constituição Federal de 1988, oferecendo-lhes os meios para o exercício de suas novas funções institucionais.

Isso iria mudar em setembro de 2013. Escolhido como seu sucessor, por ter sido o mais votado na lista tríplice – o que sempre ocorreu nos governos do Partido dos Trabalhadores -, Rodrigo Janot Monteiro de Barros não tinha essa visão respaldada no art. 129 da Constituição Federal de 1988.

Apoiado por um grupo significativo de membros do Ministério Público Federal, Janot acabara de inaugurar uma nova forma de fazer campanha para ingresso na lista tríplice, viajando por todo o país e criticando ferozmente a

administração de seu antecessor. Até então, as campanhas baseavam-se mais em teses e propostas e contavam com um debate, patrocinado pela ANPR – Associação Nacional dos Procuradores da República, realizado em Brasília, na sala do Conselho Superior, transmitido para todo o país. Para o debate, os membros do MPF enviavam, com antecedência, perguntas, que seriam sorteadas para serem respondidas pelos candidatos. Janot, que havia preparado, prévia e minuciosamente, sua campanha, alterou totalmente o que até então ocorria no seio do MPF e colheu de surpresa os demais candidatos à lista tríplice, sagrando-se o mais votado.

Tão logo assumiu, o novo PGR montou uma equipe de membros da carreira, voltada, principalmente, para a área criminal, com especial destaque para a operação Lava Jato. A autora lembra de uma reunião com Coordenadores de Câmaras, realizada no final do ano, na qual Janot anunciou um severo corte orçamentário para o ano seguinte. Disse, na ocasião, que atuações em andamento seriam prejudicadas por isso, ao que a autora indagou sobre as ADIs do Código Florestal, tendo recebido a resposta de que era preciso “fazer escolhas.”

Foi nesse quadro interno que as ADIs do Código Florestal passaram a caminhar a partir de então.

6 A AUDIÊNCIA PÚBLICA DESTINADA À OITIVA DE ESPECIALISTAS TÉCNICO-CIENTÍFICOS PARA SUBSIDIAR A DECISÃO DA SUPREMA CORTE

Após o ajuizamento das ADIs, cuja audiência pública restou altamente prejudicada no tempo pelo julgamento do “Mensalão”, ingressaram, na qualidade de *amicus curiae*, diversas associações e organizações não governamentais, postando-se ao lado do autor - Procurador-Geral da República: Terra de Direitos, Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais - Ingá, Instituto Socioambiental – ISA, Rede de Organizações não Governamentais da Mata Atlântica – RMA, Associação Mineira de Defesa do Ambiente, entre outras. Ao mesmo tempo, a favor da constitucionalidade do novo Código Florestal, ingressaram, como *amicus curiae*: Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica – APINE, Associação Brasileira das Companhias de Energia Elétrica – ABCE, Associação

Brasileira do Agronegócio – ABAG e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA.

No dia 8 de março de 2016, o Ministro Luiz Fux, relator das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, convocou, monocraticamente a Audiência Pública com o objetivo de discutir as questões relativas à discussão no âmbito do novo Código. “Em sua decisão, Fux afirmou que a referida convocação se consolidava ante a perspectiva de contribuição plural da sociedade para que o julgamento final pelo Supremo Tribunal fosse o mais bem informado e coerente possível”. (ROSNER, 2018).

Dessa forma, a própria convocação apontou a necessidade de participação das entidades voluntárias interessadas. Diz, ainda, ROSNER: O Ministro “não apenas, identificou a necessidade de participação da sociedade a partir da afirmativa de que a questão colocada tinha panoramas muito mais amplos do que o jurídico”. A temática versada reclamava apreciação que ultrapassava os limites do estritamente jurídico, demandando abordagem técnica e interdisciplinar da matéria. In verbis, disse o Ministro em seu despacho:

Considera-se, assim, valiosa e necessária a realização de Audiência Pública sobre os diversos temas controvertidos nestas ações, de sorte que esta Corte possa ser municiada de informações imprescindíveis para o deslinde do feito, bem como para que o futuro pronunciamento judicial revista-se de maior qualificação constitucional e de adequada legitimação democrática. A oitiva de entidades estatais envolvidas com a matéria, assim como de pessoas e representantes da sociedade civil, com experiência e autoridade científica, não se destina a colher interpretações jurídicas dos textos constitucional ou legal, mas sim a esclarecer questões técnicas a respeito da aplicação da legislação florestal em áreas rurais e urbanas e suas consequências econômicas e ambientais, sobretudo à luz da experiência nacional e internacional sobre a matéria.

O Ministro Relator abriu espaço para inscrição de *experts* de ambos os lados, em homenagem ao princípio da paridade de armas. Entretanto, ao invés de inscrições de profissionais unicamente da área técnica, processou-se a de advogados especializados na área ambiental, de autarquias governamentais (eventualmente interessadas no desfecho das ações) e de outras pessoas e entidades que não detinham o necessário conhecimento técnico-científico.

Foram escolhidos, entre os inscritos, dez nomes de cada lado, para se manifestarem, durante o desenrolar da audiência pública, que veio a realizar-se somente em 18 de abril de 2016. Os selecionados tiveram 10 minutos para apresentar ao ministro Luiz Fux argumentos contra ou a favor da manutenção dos 58 artigos (ou parte deles) do novo Código Florestal. Aprovada e sancionada em 2012, a lei, com um total de 84 artigos, tivera 64% de seu texto questionado no Supremo Tribunal Federal, através das quatro ações diretas de inconstitucionalidade mencionadas (O Eco, 2016).

Entidades extremamente relevantes do ponto de vista dos conhecimentos acumulados a respeito do tema, como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, que, em 2010, havia constituído um grupo de trabalho para reunir contribuições sobre a nova lei, contribuições estas que foram entregues ao Congresso Nacional em 2011, sequer foram selecionadas. Embora excluída, os estudos da SBPC foram citados, na audiência pública, por 3 intervenientes (o cientista Antonio Donato Nobre, do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA, a bióloga Nurit Bensusan, do Instituto Socioambiental – ISA e o próprio relator, então Ministro da Defesa, Aldo Rebelo).

Embora as ações da PGR tivessem sido ajuizadas pela ora autora, o novo Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, designou para representa-lo, na audiência pública presidida pelo Ministro Luiz Fux, um procurador da República que, embora conhecedor da matéria ambiental, não estava no topo da carreira nem em nada havia contribuído para a elaboração das ADIs. Por outro lado, embora o corpo técnico da PGR fosse da melhor qualidade, não indicou nenhum analista pericial para representar o autor na audiência pública.

A ora autora, juntamente com o Presidente da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente, Fernando Barreto Junior, e de outros membros da ABRAMPA sentou-se na primeira fila da plateia, de onde seguiu, como simples espectadora, o desenrolar dos acontecimentos.

À medida em que, alternadamente, os participantes eram chamados, foi se verificando que vários deles, embora inscritos como defensores da inconstitucionalidade da Lei nº 12.651, faziam suas explanações em sentido

diametralmente oposto. Foi o caso do Ibama, por exemplo. Com isso, quebrava-se o princípio da paridade de armas.

Os membros da ABRAMPA enviavam mensagens ao representante do PGR, sentado ao lado do Ministro Fux, pedindo sua intervenção. Esse, talvez em face do inusitado da situação, nada dizia, nem protestava.

Quando foi concedido um pequeno intervalo, o presidente da ABRAMPA dirigiu-se ao representante do PGR, ameaçando pedir a anulação da audiência pública, caso o princípio da paridade de armas continuasse a ser desrespeitado pelos intervenientes. Com isso logrou, finalmente, que aquele se dirigisse ao Ministro, que concordou em acrescentar mais um *expert* na lista dos que se manifestariam pela inconstitucionalidade do novo Código. Este especialista, analista pericial Roberto Varjabedian, do Ministério Público de São Paulo, havia acompanhado Tatiana Serra, membro da ABRAMPA. Ainda assim, a parte autora restou prejudicada pela deslealdade daqueles que, se inscrevendo para defender suas teses, haviam se pronunciado em sentido oposto.

Entre os que se manifestaram, estava o advogado Edis Milaré, que afirmou ser temerária a declaração da inconstitucionalidade de uma parcela do Novo Código Florestal após quatro anos de vigência da Lei sem que se tivesse notícia de uma situação danosa, como a alardeada, e o então Ministro da Defesa, José Aldo Rebelo Figueiredo (relator da lei impugnada, no âmbito da Câmara dos Deputados), que fora o relator do Projeto de Lei.

Ainda, foram ouvidos o Professor Doutor Jean Paul Metzger (Universidade de São Paulo), pela inconstitucionalidade, o Professor Gerd Sparovek (coordenador do Laboratório de Geoprocessamento – LabGeo – da Escola Superior de Agricultura Luiz Queiroz – ESALQ/USP), que não chegou a se manifestar, explicitamente, a favor da inconstitucionalidade, a Professora Doutora Annelise Vendramini (Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas – FGVCES), que manifestou-se a favor da constitucionalidade de parte do texto apontado como inconstitucional.

O Professor Doutor José Luiz de Attayde (pesquisador da Associação Brasileira de Limnologia – ABLIMNO), estudioso dos ecossistemas aquáticos

continentais, afirmou que “ao mudar a referência da APP, em seu artigo 5º, [o novo Código Florestal] também diminuiu o instituto, pois, nos períodos de cheia, até metade da faixa pode ficar submersa, perdendo, conseqüentemente, sua finalidade”.

Já o Professor Doutor Sebastião Renato Valverde (Associação Brasileira de Companhias de Energia – ABCE), titular do Departamento de Engenharia Florestal da Universidade Federal de Viçosa, louvou diversos artigos do novo Código, acrescentando que este levava em conta não apenas o desenvolvimento sustentável, mas também o direito à propriedade e à livre iniciativa, tornando a legislação mais palatável do ponto de vista socioeconômico. Rodrigo Justus de Brito (assessor técnico sênior da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA) posicionou-se inteiramente contra a declaração de inconstitucionalidade. Marcelo Cabral Santos (Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SPA/MAPA) manifestou-se no mesmo sentido, assim como Helvio Neves Guerra (Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL – superintendente de concessões e autorização de geração).

A Professora Doutora Nurit Bensusan (Universidade de Brasília – UnB – e pesquisadora do Instituto Socioambiental) fixou sua apresentação, inicialmente, nas APPs, afirmando a inconstitucionalidade da sua redução ao redor dos corpos d’água, da retirada da proteção das nascentes e olhos d’água intermitentes e temporários (que vieram a ser reconhecidas pelo STF), da diminuição de APPs nas regiões serranas, nas bordas de tabuleiros ou chapadas e nos topos de morro. Criticou, também, a diminuição da faixa de referência das APPs, concluindo ser “inegável uma ruptura dos processos ecológicos, o que repercute em diversos âmbitos da vida humana.”

Por sua vez, o Professor Doutor Sérgio Gandolfi (Escola Superior de Agricultura Luiz Queiroz – ESALQ/USP) iniciou sua exposição afirmando que as Reservas Legais e as Áreas de Preservação Permanente não foram criadas para que se protegesse a área pela área, mas sim para que se preservasse aquilo que é encontrado dentro das mesmas. Dessa forma, não há a necessidade de degradação para a produção, existindo várias técnicas alternativas. A perda das matas ciliares resulta “na degradação da quantidade e da qualidade da água, uma vez que as matas

ripárias atuam, justamente, como um filtro para a descontaminação e desaceleração da velocidade da água que desce até os corpos d'água". (ROSNER, 2018).

Já o Professor Doutor Evaristo Eduardo de Miranda (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, chefe-geral da EMBRAPA monitoramento por satélite) contrapôs, dizendo que "o Brasil é um dos países que mais protege seu território no mundo" e acrescentando que a agricultura desenvolvida no Brasil não é completamente arcaica, sendo realizada também com a perspectiva ambiental. Dessa forma, o novo Código Florestal, no presente momento, seria a legislação mais adequada.

A pesquisadora Sâmia Serra Nunes (Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON) posicionou-se firmemente pela inconstitucionalidade, acrescentando que não há necessidade de redução das Reservas Legais, pois "o que a gente precisa fazer é utilizar de forma mais eficiente a área que já se encontra abandonada."

O Deputado Sarney Filho (Frente Parlamentar Ambientalista – FPA), favorável às ADIs, fixou-se, inicialmente, na anistia para os que desmataram até julho de 2008, afirmando que:

Obviamente, não é defensável a autorização de desmatamento para nenhuma propriedade com passivo ambiental, mas o fato é que a nova Lei instituiu regimes diferentes para atividades ilegais ocorridas antes e depois. Eu acho que isso aí é um péssimo exemplo que a gente dá àqueles que cumpriram a legislação. Você dá tratamentos diferentes a pessoas que não mereciam ter tratamentos diferentes.

Posicionando-se contra a declaração de inconstitucionalidade, o Professor Doutor Roberto Rodrigues (Centro de Estudos do Agronegócio da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EESP/FGV) sustentou a necessidade de aumento na produção de alimentos em 20% até 2020 para que não houvesse fome. Elogiou o Cadastro Ambiental Rural, por entendê-lo como um resumo tecnológico das questões apresentadas pelo Novo Código Florestal.

A seguir, Luiz Henrique Gomes de Moura (Luiz Zarref – membro da Coordenação Nacional do Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra – MST) sustentou que, para os pequenos agricultores, para os

camponeses, o Código apresentava uma série de desvantagens, rebatendo a argumentação utilizada por muitos dos expositores no sentido de que o antigo Código apresentava uma afronta aos produtores.

O representante do Ibama Paulo José Prudente de Fontes (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA, Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas), defendeu a constitucionalidade do novo Código Florestal, assim como Devanir Garcia dos Santos (Agência Nacional de Águas – ANA – coordenador de implementação de projetos indutores da ANA).

Manifestou-se, então, o Professor Doutor Antônio Donato Nobre (Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA, pesquisador), partindo de um posicionamento a favor da declaração de inconstitucionalidade e afirmando que são as florestas as responsáveis pela manutenção de um clima equilibrado. Em uma das melhores exposições feitas durante a audiência pública, o Professor Nobre trouxe uma animação da NASA referente à Austrália, que se encontra na mesma latitude do quadrilátero que antes apresentara, demonstrando que, com a ausência de vegetação, a umidade do oceano não consegue adentrar o continente, mantendo o deserto – que é o que já ocorre no Nordeste brasileiro.

Por fim e em face do desequilíbrio ocorrido pela inscrição de palestrantes, no grupo favorável às ADIs, que vieram a se manifestar pela sua constitucionalidade, falou o assistente técnico Roberto Varjabedian (Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente – ABRAMPA), focando sua apresentação nas APPs e nas Reservas Legais, em relação às quais houve um claro retrocesso no novo Código Florestal.

7 O JULGAMENTO DAS ADIS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Em 14 de setembro de 2017, o Supremo Tribunal Federal procedeu ao julgamento das quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade, em conjunto, concluindo pela:

- (i) interpretação conforme à Constituição aos incisos VIII e IX do artigo 3º da Lei n. 12.651/2012, de modo a se condicionar a

intervenção excepcional em APP, por interesse social ou utilidade pública, à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta;

- (ii) declaração de inconstitucionalidade das expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, do artigo 3º, VIII, b, da Lei n. 12.651/2012;
- (iii) interpretação conforme ao artigo 4º, inciso IV, da Lei n. 12.651/2017, com vistas a reconhecer que os entornos das nascentes e dos olhos d’água intermitentes configuram área de preservação permanente (APP);
- (iv) declaração de inconstitucionalidade das expressões “demarcadas” e “tituladas”, do art. 3º, parágrafo único, da Lei n. 12.651/2012;
- (v) interpretação conforme a Constituição ao art. 48, § 2º, para permitir compensação apenas entre áreas com identidade ideológica;
- (vi) interpretação conforme do artigo 59, §§ 4º e 5º, de modo a afastar, no decurso da atuação de compromissos subscritos nos Programas de Regularização Ambiental, o risco de decadência ou prescrição, seja dos ilícitos ambientais praticados antes de 22.07.2008, seja das sanções dele decorrentes, aplicando-se extensivamente o disposto no §1º do art. 60 da Lei 12.651/2012;
- (vii) quanto aos demais artigos e respectivos incisos questionados, o STF concluiu pela sua constitucionalidade.

O acórdão só veio a ser publicado no dia 12 de agosto de 2019.

8 CONCLUSÃO

As três ADIs ajuizadas pela autora, como Procuradora-Geral da República em exercício, acabaram tendo um resultado pífio, em seu todo. Isso se deveu, em parte,

face ao completo abandono pelo então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot.

Dos 58 dispositivos impugnados do novo Código Florestal, apenas o artigo 3º, em especial, teve acolhidas diversas inconstitucionalidades, desde a aplicação conforme, relativamente aos incisos VIII e IX (inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta), até a declaração de inconstitucionalidade das expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais” (inciso VIII, b) e “demarcadas” e “tituladas” (parágrafo único).

Evidentemente, o fato de a Suprema Corte ter se debruçado com mais rigor sobre o artigo 3º não chega a surpreender, se pensarmos, somente a título de exemplo, que vivemos em um país pobre, no qual “instalações necessárias à realização de competições esportivas” raramente existem ou se fazem necessárias. De igual modo, o próprio STF já fixara seu entendimento no sentido de que, para obter o tratamento dispensado às pequenas propriedades, as terras indígenas não necessitavam estar demarcadas, nem as comunidades tradicionais tituladas.

É interessante notar, entretanto, que passaram batidos diversos dispositivos legais, em franca contrariedade ao dever geral de não degradação e ao dever de restaurar os processos ecológicos essenciais, admitindo a consolidação de danos ambientais praticados até 22 de julho de 2008. Em tal contexto, a definição “área rural consolidada” é utilizada pela Lei 12.651/12 diversas vezes, objetivando, em síntese, isentar os causadores de danos ambientais da obrigação de reparar o dano, sem exigir qualquer circunstância razoável para a dispensa desta reparação.

Tal interpretação acabou por premiar aqueles que degradaram o meio ambiente antes de 22 de julho de 2008, ao mesmo tempo em que castigou os que o preservaram. Ao mesmo tempo, criou uma expectativa no sentido de que não importar a prática de atos de degradação porque mais tarde a legislação traria um novo dispositivo anistiador.

Existe, neste caso, uma contrariedade explícita ao § 3º do art. 225 da Constituição Federal, segundo o qual “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas, a sanções

penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Nota-se, igualmente, que a Suprema Corte não atentou para aspectos importantes relativos ao tema da reserva legal. Apenas a título de exemplo, ao permitir a aquisição de uma área no mesmo bioma como mecanismo de compensação, a Lei 12.651/12 afronta o dever fundamental de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais. Além disso, permite a completa descaracterização do instituto da reserva legal. Evidentemente, como apontou a SBPC e foi transcrito nas iniciais das ADIs:

Nos biomas com índices maiores de antropização, como o Cerrado, a Caatinga e algumas áreas altamente fragmentadas como a Mata Atlântica e partes da Amazônia, os remanescentes de vegetação nativa, mesmo que pequenos, têm importante papel na conservação da biodiversidade e na diminuição do isolamento dos poucos fragmentos da paisagem.

De outro lado, é inteiramente diversa, inclusive do ponto de vista do valor imobiliário, a situação de uma área localizada no estado de São Paulo de outra, no estado de Sergipe. Dessa maneira, resta lucrativo adquirir uma área no mesmo bioma (Mata Atlântica), como mecanismo de compensação, além de não ter serventia para preservar a biodiversidade e os fragmentos da paisagem que foram danificados ou desapareceram.

Veja-se que apenas aquilo que era por demais óbvio foi reconhecido como inconstitucional. É o caso dos entornos de nascentes e de olhos d'água intermitentes que, se não fossem reconhecidos como áreas de preservação permanente, levariam certamente à sua extinção.

Com isso, o que se pretende dizer é que o Supremo Tribunal Federal reconheceu apenas as inconstitucionalidades que não poderia deixar de declarar.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Portal da Câmara dos Deputados. PL 1876/1999. Inteiro Teor. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338>. Acesso em: 1º mar. 2022.

LEUZINGER, Márcia Dieguez e CUREAU, Sandra. Direito Ambiental. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ROSNER, Raquel Frazão. Participação democrática no Supremo Tribunal Federal: relações entre a Audiência Pública e o voto do Ministro Relator nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade do Novo Código Florestal. São Paulo: 2018. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/03/RaquelRosnerfinal.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2022.

SILVA, Solange Teles, CUREAU, Sandra e LEUZINGER, Márcia Dieguez. Apresentação. In SILVA, Solange Teles, CUREAU, Sandra e LEUZINGER, Márcia Dieguez (Coordenação). Código Florestal. Desafios e Perspectivas. São Paulo: Fiuza, 2010.

ECO. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/julgamento-de-acoes-no-stf-contr-o-novo-codigo-florestal-deve-levar-dois-meses/>. Acesso em: 1º mar. 2022.

HISTÓRIA DA ELABORAÇÃO DA LEI Nº 12.651/12: OS BASTIDORES DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL¹

Márcia Dieguez Leuzinger²

Sandra Cureau³

RESUMO

A edição da Lei nº 12.651, em 2012, também conhecida como Novo Código Florestal, foi resultado da pressão da chamada bancada ruralista no Congresso Nacional, que representa os interesses do agronegócio. Esse artigo tem como objetivo, portanto, a análise de todo o processo legislativo que culminou com a edição do Novo Código, demonstrando os embates travados e o retrocesso ambiental em relação ao que dispunha a Lei nº 4.771, de 1965. A conclusão é que, para favorecer um pequeno grupo, expressivo em termos de percentual do Produto Interno Bruto, foram flexibilizadas normas relevantes para a proteção das florestas e demais formas de vegetação nativa e, conseqüentemente, a proteção da biodiversidade, do equilíbrio climático, dos recursos hídricos, dentre tantos outros bens ambientais essenciais à vida.

Palavras-chave: Código Florestal; processo legislativo; retrocesso ambiental; biodiversidade; florestas.

¹ Artigo integralmente retirado do livro *Direito Ambiental. Série Universitária*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, de autoria de Márcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau.

² Pós-Doutora pela University of New England. Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. E-mail: marcia.leuzinger@ceub.edu.br.

³ Subprocuradora-Geral da República aposentada; ex-Vice-Procuradora-Geral da República; ex-Vice-Procuradora-Geral Eleitoral; foi coordenadora da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, durante 10 anos; tem títulos de especialização em Direito Ambiental conferidos por instituições de ensino da França, da Espanha e de Portugal; é membro das diretorias do Instituto O Direito por um Planeta Verde e da Associação de Professores de Direito Ambiental do Brasil – APRODAB; coautora do livro *Direito Ambiental – série Universitária*, Rio de Janeiro: Elsevier, ed. 2008 e 2013; organizadora de diversos livros e autora de diversos artigos sobre meio ambiente e patrimônio cultural. E-mail: svcureau@terra.com.br.

1 INTRODUÇÃO

Em 19/10/1999, o Deputado Sérgio Carvalho, do PSDB/RO, apresentou o Projeto de Lei nº 1876 ao Congresso Nacional, que revoga o Código Florestal de 1965 e altera a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/08). Encaminhado para a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, o Deputado Moacir Micheletto (PMDB/PR), que já havia apresentado uma Emenda à Lei de Conversão da MP nº 1885-43/99⁴, cujo texto era absolutamente desfavorável à proteção do meio ambiente, foi designado relator do PL. O Projeto foi então arquivado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 31/01/2003, e desarquivado em 28/03/2003. O relator proferiu parecer no sentido da rejeição do Projeto de Lei, aprovado pela Comissão em 17/12/2005.

Enviado o PL à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em 05/01/2006, foi designado relator o Deputado Luciano Zica (PT/SP), cujo parecer também foi pela rejeição do Projeto, aprovado pela Comissão em 19/04/2006. Encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania (CCJC), o PL foi arquivado novamente pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em 31/01/2007.

A pedido do Deputado Enio Bacci, o PL foi desarquivado em 17/07/2007 e remetido mais uma vez à CCJC, designado Relator o Deputado Luciano Pizzatto (DEM/PR) e, posteriormente, o Deputado Paulo Magalhães (DEM/BA). Em 29/09/2009, foi constituída uma Comissão Especial para dar parecer no PL e em 14/10 foi designado o Deputado Aldo Rebelo (PCdoB/SP) como Relator. Após diversos incidentes processuais, apensamento de vários outros Projetos de Lei e realização de audiências públicas, o PL passou a tramitar em regime de prioridade. O parecer da Comissão Especial foi publicado no Diário da Câmara dos Deputados (DCD) em 17/08/2010 e remetido ao Plenário, onde foram apresentados requerimentos de urgência e de inclusão na ordem do dia.

Após diversos incidentes, o PL foi votado pelo Plenário em 11/05/2011, quando foram apresentadas 186 Emendas de Plenário. O Deputado Aldo Rebelo

⁴ Esta MP foi uma das muitas reedições da MP nº 1511/1996, que alterou o Código Florestal, cuja última reedição foi a MP nº 2166-67/2001, atualmente em vigor.

entregou à Comissão Especial parecer às Emendas de Plenário nesse mesmo dia, sendo rejeitadas as Emendas 1 a 185 e aprovada pela Comissão a Emenda Substitutiva Global de Plenário nº 186. Em 17/05/2011, foi realizada, em sessão extraordinária, votação em turno único, não tendo sido a matéria apreciada face ao encerramento da sessão. O mesmo ocorreu em 18/05/2011. Em 24/05/2011 foi aprovada a redação final, assinada pelo Relator Aldo Rebelo.

Em 01/06/2011, o PL foi remetido ao Senado Federal e autuado como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 30/2011. Foi designado como Relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, o Senador Luiz Henrique (PMDB/SC), e como Relator da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, o Senador Jorge Viana (PT/AC). Aprovados os respectivos pareceres pelas Comissões, onde foram apresentadas Emendas, o PLC foi discutido, em turno único, em 02/12/2011 e 05/12/2011, datas em que não houve deliberação, e em 06/12/2011, quando foi aprovado o Substitutivo com emendas, retornando a matéria à Câmara dos Deputados, sendo o PL novamente encaminhado à Comissão Especial, em 13/12/2011.

No próximo item, será realizada uma comparação entre o texto atualmente em vigor (Lei 4771/65) e as alterações propostas pelo Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (PL 1.876-C, de 1999) e pelo Senado Federal (PLC nº 30, de 2011), com enfoque maior voltado para as áreas de preservação permanente e para as áreas de reserva legal.

2 PROJETO DE LEI (PL) Nº 1876/99 E PROJETO DE LEI DA CÂMARA (PLC) Nº 30/11

As principais alterações, em relação ao Código Florestal em vigor, que podem ser apontadas na redação final do Projeto de Lei nº 1876/99, aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 24/05/2011, e pelo Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei da Câmara nº 30, aprovado em 06/12/2011, são as seguintes:

1º) Considerações Iniciais

O art. 2º, § 1º, do PL, tem a seguinte redação:

"Na utilização e exploração da vegetação, as ações ou omissões contrárias às disposições dessa Lei são consideradas **uso anormal da propriedade**, aplicando-se o procedimento sumário previsto no inciso II do art. 275 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, sem prejuízo da responsabilidade civil, nos termos do § 1º do art. 14 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e das sanções administrativas, civis e penais cabíveis" (grifo nosso).

O PLC do Senado apenas altera a expressão "uso anormal da propriedade" para "**uso irregular da propriedade**".

Na atual redação, (art. 1º, § 1º, da Lei nº 4.771/65),

"As ações ou omissões contrárias às disposições desse Código nas utilização e exploração das florestas e demais formas de vegetação são consideradas **uso nocivo da propriedade**, aplicando-se, para o caso, o procedimento sumário previsto no art. 275, inciso II, do Código de Processo Civil" (grifo nosso).

A substituição da expressão "uso nocivo da propriedade" para "uso anormal da propriedade" altera a própria finalidade da Lei, que é oferecer proteção máxima a todas as formas de vegetação consideradas de utilidade às terras que revestem. Uso nocivo tem conotação sempre negativa, de infração, de algo ruim para a sociedade, enquanto uso anormal pode ser permitido. Embora uso irregular, como aprovado pelo Senado, tenha também conotação negativa, não se compara a "uso nocivo", que agrega o sentido de agressão a um valor social.

2º) Definições

Foram inseridas ou alteradas, no art. 3º do PL, diversas definições em relação à redação do Código florestal em vigor. Dentre elas, destacam-se:

- Art. 3º, III, do PL, e 3º, IV, do PLC:

"Área rural consolidada: área de imóvel rural com ocupação antrópica pré-existente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvopastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio".

Como o conceito de área rural consolidada será essencial para determinar a possibilidade de se continuar a ocupação / atividade ou a necessidade de reflorestar determinadas áreas, a sua classificação a partir de áreas onde haja qualquer tipo de

atividade agrossilvopastoril, inclusive aquelas sob o regime de pousio, pode conduzir a inúmeras espécies de fraude.

- Art. 3º, IV, do PL, e 3º, XIX, do PLC, que conceitua leito regular: a calha por onde correm regularmente as águas do curso d'água durante o ano.

Esse passou a ser o marco para a medição das APPs, o que, como será exposto mais adiante, trará uma enorme redução desses espaços, atualmente contados a partir do nível mais alto dos cursos d'água.

- Art. 3º, IX, do PL, e 3º, V, do PLC:

"Pequena propriedade ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atendam ao disposto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006".

Na redação do Código em vigor, pequena propriedade rural ou posse rural familiar é "aquela explorada mediante o trabalho pessoal do proprietário ou posseiro e de sua família, admitida ajuda eventual de terceiros e cuja renda bruta seja proveniente, no mínimo, em 80% (oitenta por cento), de atividade agroflorestal ou do extrativismo". Em seguida, são definidas as dimensões máximas dos imóveis rurais, que variam de acordo com a sua localização, entre 150, 50 e 30 hectares.

Com a nova redação, que remete à Lei nº 11.326/06, que estabelece diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, a norma passa a ser muito mais permissiva, o que garante a inúmeras propriedades antes não enquadradas como pequena posse ou propriedade rural, os benefícios conferidos pelo Código Florestal, que implicam numa maior possibilidade de exploração de áreas que normalmente não poderiam ser exploradas. A Lei 11.326/06 não traz, em seu art. 3º, os requisitos de tamanho da propriedade ou posse rural, nem tampouco que a renda bruta seja proveniente, no mínimo, em 80% de atividade agroflorestal ou do extrativismo, exigindo apenas que "tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento", conforme disposto em regulamento.

- Art. 3º, X, do PL, e 3º, III, do PLC:

"Reserva legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 13, **com a função**

de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar à conservação e à reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, o abrigo e a proteção da fauna silvestre e da flora nativa" (grifo nosso).

Na atual redação do Código Florestal, área de reserva legal é aquela "localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas" (art. 1º, I).

É fácil perceber que a nova redação confere à área de reserva legal um escopo eminentemente econômico, bem diferente da atual redação, que busca como finalidade primeira a conservação do ambiente natural.

- O parágrafo único do art. 3º do PL e do PLC conferem às terras indígenas demarcadas e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo de seu território, o tratamento dispensado à pequena propriedade ou posse rural familiar.

Embora seja saudável conferir garantias a povos tradicionais, deve-se ter cuidado ao se facultar a degradação das áreas das quais dependem essas mesmas comunidades. O Código atual confere, em seu art. 3º, § 2º e 3ª-A, às terras indígenas cobertas por florestas, a condição de áreas de preservação permanente legais. Muito embora seja admitido o uso, pelos índios, dos recursos naturais, são determinadas algumas condições: uso apenas pelos próprios índios, sob o regime de manejo florestal sustentável, para a sua subsistência. Com isso, fica vedada a exploração por grandes empresas, por exemplo, que gere degradação nas terras indígenas, essencial para a sobrevivência física e cultural desses povos.

3º) Áreas de Preservação Permanente legais.

Os arts. 4º do PL e do PLC tratam das APPs, considerando de preservação permanente, pelo só efeito da lei (APPs legais), as seguintes:

I - As faixas marginais de qualquer curso d'água natural, desde a borda da **calha do leito regular**. Aqui já há uma alteração significativa em relação ao texto atual, cuja medida das APPs ripárias faz-se a partir do nível mais alto do rio ou do curso d'água. Esta modificação, que a princípio pode parecer não ter grande relevância, causará uma redução significativa das APPs

nos rios e demais cursos d'água que sofram alterações em função da época das cheias e da seca, como ocorre na Amazônia e no Pantanal Matrogrossense, por exemplo. Se contada desde o nível mais alto do rio, a APP sempre existirá, mesmo em períodos de cheia, e nos períodos de seca terá uma metragem maior. Se contada desde a calha do leito regular, nos períodos de cheia dos rios, a APP desaparecerá, e mesmo nos períodos de seca não será representativa, na medida em que somente apresentará vegetação resistente à inundação periódica.

A largura das APPs ripárias, segundo o PL, será de:

a) 30 metros para os cursos d'água de menos de 10 metros de largura, observado o disposto no art. 35. A redação parece não ter sofrido alteração em relação à atual. Todavia, a modificação foi significativa, na medida em que o art. 35 do PL determina que

"No caso das áreas rurais consolidadas localizadas em Áreas de Preservação Permanente nas margens de cursos d'água de até 10 (dez) metros de largura, será admitida a manutenção das atividades agrossilvopastoris desenvolvidas, desde que: I - as faixas marginais sejam recompostas em, no mínimo, 15 (quinze) metros, contados da calha do leito regular; II - sejam observados critérios técnicos de conservação do solo e água".

Desse modo, tendo as áreas rurais consolidadas sido definidas pelo art. 3º como "área do imóvel rural com ocupação antrópica pré-existente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvopastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio", a maior parte dos rios e cursos d'água brasileiros, que são os rios mais estritos, terá suas APPs reduzidas para 15 metros, inviabilizando a possibilidade de recuperação da área restante. Ademais, como o regime de pousio é de difícil comprovação, a possibilidade de fraudes é enorme.

O PLC do Senado manteve a exceção contida no art. 35 do PL, mas sem mencioná-la no art. 4º, I, 'a', que trata dos cursos d'água de até 10 metros de largura. O art. 62, § 4º, é, inclusive, ainda mais permissivo que o art. 35 do PL, pois admite não apenas atividades agrossilvopastoris, mas também de turismo rural e ecoturismo:

"Para os imóveis rurais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, com largura de até 10 (dez) metros, será admitida a manutenção de atividades agrossilvopastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, independentemente do tamanho da propriedade, sendo obrigatória a recomposição das faixas marginais em 15 (quinze) metros, contados da borda da calha do leito regular".

b) as demais metragens atribuídas as APPs ao longo dos rios e demais cursos d'água pelo PL correspondem ao texto atual.

O PLC do Senado, contudo, permitiu sua diminuição em relação aos cursos d'água com mais de 10 metros. Isso significa que, para as APPs ripárias, o PLC é ainda pior do que o PL da Câmara. Diz o §5º do art. 62:

"§5º Para os imóveis rurais da agricultura familiar e os que, em 22 de julho de 2008, detinham até 4 (quatro) módulos fiscais e desenvolviam atividades agrossilvopastoris nas áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, com largura superior a 10 metros, será admitida a manutenção dessas atividades, sendo obrigatória a recomposição das faixas marginais correspondentes à metade da largura do curso d'água, observado o mínimo de 30 (trinta) metros e máximo de 100 (cem) metros".

O § 6º do art. 62 do PLC ainda permite, para os imóveis previstos no § 5º, a garantia de que a exigência de recomposição, somadas as áreas das demais Áreas de Preservação Permanente, não ultrapassará o limite da Reserva Legal estabelecida para o imóvel. Ou seja, com exceção das áreas de floresta e cerrado amazônicos, a recomposição não poderá ultrapassar, somando-se as demais APPs, a 20% da propriedade.

O § 7º do art. 62 do PLC trata dos imóveis rurais com área superior a 4 módulos fiscais e que possuam áreas consolidadas em APPs ao longo de cursos d'água com mais de 10 metros de largura, e admite a manutenção das atividades agrossilvopastoris, de ecoturismo e de turismo de aventura, sendo obrigatória a recomposição da APP na extensão determinada pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente ou órgão colegiado equivalente, respeitado o limite correspondente à metade da largura do curso d'água, observado o mínimo de 30 e o máximo de cem metros.

O parágrafo seguinte flexibiliza ainda mais as áreas de preservação permanente, quando admite a manutenção de residências e da infraestrutura associada às atividades agrissilvopastoris, de ecoturismo e de turismo rural, inclusive o acesso a elas, independentemente das determinações contidas nos §§ 4º, 5º e 7º do art. 62, desde que não estejam em áreas de risco de agravamento de processos erosivos e de inundações. E, mesmo nos casos em que existam tais riscos, o § 11 do

PLC indica apenas que seja determinada pelo Poder Público a adoção de "medidas mitigadoras" que garantam a estabilidade das margens e a qualidade da água, após deliberação do Conselho Estadual do Meio Ambiente ou órgão afim.

Como se pode perceber, o PLC do Senado flexibilizou as APPs ao longo dos cursos d'água com qualquer metragem, e em propriedades de qualquer tamanho, assim como a manutenção de toda a infraestrutura existente, o que trará um prejuízo irreparável ao ambiente natural, em especial aos recursos da biodiversidade.

II - Art. 4º, II, do PL e do PLC: as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais e reservatórios artificiais deverão manter as seguintes faixas de vegetação:

a) 100 metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 metros; 30 metros em zonas urbanas.

Essas metragens não constam do art. 2º do Código Florestal em vigor, que apenas determina ser de preservação permanente a vegetação encontrada ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios, naturais ou artificiais. Diante da omissão, a Resolução Conama nº 303/02, no inciso III do art. 3º, estabeleceu a mesma metragem que o PL, 100 metros para o entorno de lagoas e lagos naturais, quando situados em áreas rurais, com exceção de corpo d'água com até 20 hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 metros, e 30 metros para aqueles situados em áreas urbanas consolidadas.

b) Quanto aos reservatórios artificiais, o PL e o PLC remetem a largura da APP à faixa definida na licença ambiental do empreendimento.

A Resolução Conama 302/02, que trata especificamente das APPs ao redor de reservatórios artificiais, determina, em seu art. 3º, 30 metros quando situado em área urbana consolidada e 100 metros quando situado em área rural. 15 metros, no mínimo, para os reservatórios artificiais de geração de energia elétrica com até 10 hectares, e 15 metros, no mínimo, para os que não sejam utilizados em abastecimento público ou geração de energia elétrica, com até 20 hectares de superfície e localizados em área rural.

Muito embora a Resolução Conama 303/02 faça menção ao licenciamento ambiental, ela apenas determina, nos parágrafos do art. 3º, que os limites de 30

metros para áreas urbanas e 100 metros para áreas rurais poderão ser ampliados ou reduzidos, observando-se o patamar mínimo de 30 metros, conforme estabelecido no licenciamento ambiental e no plano de recursos hídricos da bacia onde o reservatório se insere. Para os reservatórios com metragem mínima de 15 metros, só poderá haver ampliação, conforme estabelecido no licenciamento e no plano de bacia.

O PL e o PLC, ao contrário, ao deixarem a fixação da metragem exclusivamente para a licença ambiental, sem estabelecer sequer um patamar mínimo, abrem as portas para fraudes, distorções e ingerências políticas e econômicas indevidas, em detrimento do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Os §§ 1º e 2º do art. 4º do PL e do PLC voltam a tratar de reservatórios artificiais, o que gera uma certa confusão no artigo, e determinam não se aplicar o comando que remete à licença ambiental a metragem da APP quando se tratar de reservatórios artificiais que não decorram do barramento ou do represamento do curso d'água (§ 1º) e que, no entorno de reservatórios artificiais situados em áreas rurais, com até 20 hectares de superfície, a APP terá, no mínimo, 15 metros.

O § 4º do art. 4º dos dois Projetos de Lei dispensam as APPs nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 hectare. Com isso, a maior parte dos lagos e reservatórios, que é constituída por corpos pequenos, com superfície menor que 1 hectare, não mais precisará manter APPs, reduzindo-se, assim, drasticamente, a área que deve obrigatoriamente manter vegetação nativa. Sobre a matéria, a Resolução Conama nº 302/02 dispensa as APPs apenas dos reservatórios artificiais com até 5 hectares de superfície, desde que não resultante de barramento ou represamento de curso d'água e não localizados eles próprios em APPs, à exceção daqueles destinadas ao abastecimento público (art. 3º, § 6º). Embora a superfície prevista na Resolução Conama seja maior, como diversas categorias de reservatórios artificiais com metragem menor não entram na dispensa de APP, ela acaba sendo mais benéfica ao meio ambiente.

O PLC tem apenas uma diferença em relação ao PL, pois embora dispense a APP nesse caso, ele veda novas supressões de vegetação nativa, o que, ao menos,

impede que áreas ainda vegetadas ao redor de acumulações naturais ou artificiais com menos de 1 hectare sejam degradadas.

O § 2º do art. 5º do PL e do PLC, que voltam a tratar de reservatórios artificiais, dispõem que "o Plano Ambiental de Conservação e uso do Entorno de Reservatório Artificial, para empreendimentos licitados a partir da vigência desta Lei, deverá ser apresentado ao órgão ambiental concomitantemente com o Plano Básico Ambiental e aprovado até o início da operação do empreendimento, não constituindo sua ausência impedimento para a expedição da licença de instalação". Ora, possibilitar a expedição da LI sem que o Plano tenha sido devidamente entregue torna a sua exigência inútil, pois ele pode indicar áreas para implantação de parques aquícolas, polos turísticos e de lazer, o que deveria ser apreciado quando da concessão da LI, e não posteriormente, por ocasião da licença de operação, quando já implantado o empreendimento. Isso porque as atividades facultadas pelos dispositivos serão realizadas sobre as áreas de preservação permanente e deveriam ser amplamente analisadas pelo órgão ambiental.

Nos termos do art. 4º, § 2º, da Resolução Conama nº 302/02, a aprovação desse Plano deverá ser precedida de consulta pública, exigência que não é feita pelo PL, assim como, exige a Resolução que polos turísticos e de lazer não excedam a 10% da área total de seu entorno, limite que também não é mantido pelo PL ou pelo PLC.

Por fim, o § 4º do art. 5º do PL dispõe que "nos reservatórios artificiais de água destinados a geração de energia ou abastecimento público, implantados quando não havia exigência de licenciamento ambiental, a faixa de Área de Preservação Permanente será de 15 (quinze) metros em área urbana e de 30 (trinta) metros em área rural, a partir da cota máxima cheia, remetida ao empreendedor a obrigatoriedade de aquisição, de desapropriação ou de remuneração por restrição de uso dessa faixa".

O PLC tem redação diferente, mas também reduz drasticamente a APP nos casos de reservatórios artificiais de água destinados a geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão

ou autorização assinados anteriormente à MP 2166/01, permitindo que ela seja a distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum*.

Nos termos do Código Florestal em vigor e das Resoluções Conama 302 e 303/02, as obrigações de manutenção de APPs aplicam-se a todos, independentemente da época em que adquiriram a propriedade / posse ou em que foi implantada a atividade. Isso porque o objetivo dessas áreas é originalmente a proteção de solo e água, além de desempenharem outros relevantes serviços ambientais. Desse modo, a obrigação legal deve ser observada por todos, como garantia de fruição de toda a coletividade de seu direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

III - Com relação às APPs ao redor de nascentes, nas encostas, nas restingas e nas bordas de tabuleiros ou chapadas, a redação do PL é igual àquela encontrada no Código Florestal.

O PLC do Senado, todavia, no § 8º do art. 62, dispõe que, tratando-se de área rural consolidada, a APP no entorno de nascentes e olhos d'água admitirá a manutenção de atividades agrossilvopastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição de um raio mínimo de apenas 30 metros. Mais uma vez, uma PLC é mais permissivo que o PL e, caso aprovado, conduzirá a uma degradação ainda mais significativa.

IV - Já as APPs em topos de morros, montes, montanhas e serras sofrem significativa redução. Isso porque, nos termos da Resolução Conama 303/02, os morros são definidos como a "elevação do terreno com cota do topo em relação à base entre cinquenta e trezentos metros e encostas com declividade superior a 30% (trinta por cento) (aproximadamente 17º) na linha de maior declividade". Montanhas, por sua vez, são definidas como "elevação do terreno com cota em relação a base superior a trezentos metros".

O PL e o PLC, contudo, fixam em 100 metros a altura mínima para que morros, montes, montanhas e serras tenham que manter APPs, e a inclinação média tem que ser maior que 25º. Desse modo, os morros/montes que tenham entre 50 e 100 metros não precisam mais respeitar as APPs, assim como os morros, montes, montanhas e serras que tenham declividade menor que 25º, o que só era exigido para os morros, e fixado em 17º pela Resolução Conama 302/02 (art. 2º, IV).

Pior ainda é a redação dos arts. 10 do PL da Câmara e 64 do PLC do Senado, que permitem, nas áreas rurais consolidadas (aquelas onde se pratica qualquer atividade agrossilvopastoril, inclusive sob o regime de pousio) em encostas, topos de morro, montes, montanhas e serras, borda de tabuleiros e chapadas e em altitude maior que 1.800 metros, a manutenção das atividades florestais, cultura de espécies lenhosas e infraestrutura física associada ao desenvolvimento de atividades agrossilvopastoris, vedada apenas a conversão de novas áreas. Nesse caso, o risco não é apenas para o ambiente natural, mas também para as populações que ocuparam essas espécies de APPs.

Os dispositivos tornam inútil a previsão de APPs no topo de morros, tabuleiros ou chapadas e em altitude acima de 1.800 metros, uma vez que praticamente qualquer atividade é admitida, inclusive o pastoreio extensivo, que exige supressão total da vegetação. Sobre essa atividade específica, o § 1º do art. 10 do PL diz que deverá ficar restrita às áreas de vegetação campestre natural ou já convertidas para vegetação campestre, admitindo-se o consórcio com vegetação lenhosa perene ou de ciclo longo. Mais uma vez o PL contém dispositivo inútil, pois se área já é consolidada em função da atividade, e se é vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo, somente será permitida a pecuária extensiva em locais onde a vegetação já tenha sido suprimida. O PLC restringe o pastoreio extensivo às áreas de vegetação campestre natural (§ 1º do art. 64).

A imposição do § 2º do art. 10 do PL e do art. 64 do PLC, no sentido de que a manutenção das culturas e da infraestrutura fique condicionada à adoção de práticas conservacionistas do solo e das águas é inócua, pois a prática dessas atividades, tremendamente degradadoras, em APPs, não vai ter o impacto minorado pela adoção de "práticas conservacionistas", quando necessária seria, como consta da norma em vigor, a sua proibição.

V - As APPs de várzeas sofreram injustificável redução no PL, que, no § 3º do art. 4º dispõe: "não é considerada área de preservação permanente a várzea fora dos limites previstos no inciso I, exceto quando ato do Poder Público dispuser em contrário nos termos do inciso III do art. 6º, bem como salgados e apicuns em sua extensão".

O PLC apenas retira do dispositivo os salgados e apicuns, em toda a sua extensão. Todavia, no art. 65, o PLC determina que "serão mantidas, excepcionalmente, para garantir a continuidade do uso antrópico consolidado, as ocupações em apicum e salgado existentes em 22 de julho de 2008". Com isso, o efeito do dispositivo é praticamente o mesmo daquele encontrado no PL da Câmara dos Deputados.

O § 5º do art. 4º do PL e do PLC permitem o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto, na faixa de terra que fica exposta no período da vazante dos rios ou lagos, desde que não implique supressão de novas áreas de vegetação nativa, e seja conservada a qualidade da água. Essa flexibilização da utilização de APPs não consta do Código Florestal.

VI - Relativamente às APPs urbanas, o art. 36 do PL e 66 do PLC determinam que a regularização ambiental dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, será admitida por meio de aprovação do projeto de regularização fundiária (Lei nº 11.977/09). Deverá tal projeto incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas por ele preconizadas. Os incisos V dos §§ 2º dos dois dispositivos excluem a ocupação de áreas de risco.

Quando se tratar de regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada que ocupem APP, não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental também se fará por meio de aprovação do projeto de regularização fundiária (art. 37 do PL e 67 do PLC).

O problema dos dispositivos reside na impossibilidade, salvo quando se tratar de área de risco, de se buscar a desocupação e recuperação das APPs urbanas quando se tratar de regularização fundiária, seja de interesse social ou não.

Além disso, como o PL distingue os projetos de regularização fundiária de interesse social e de interesse específico, somente para essa última espécie prevê o § 2º do art. 37 a necessidade de manutenção, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, de faixa não edificável, com largura mínima de 15 metros de cada lado.

4º) Áreas de Preservação Permanente Administrativas.

Quanto às APPs administrativas, ou seja, aquelas que necessitam serem formalmente instituídas por ato do Poder Público, indicando, assim, necessidade de indenização ao proprietário privado, caso seja comprovado o prejuízo, também há significativas alterações, nos termos dos incisos dos arts. 6º do PL e do PLC.

I - Como as veredas não foram contempladas pelo art. 4º do PL da Câmara dos Deputados, que trata das APPs legais, a previsão de proteção consta do art. 6º, havendo possibilidade de que ato do Poder Executivo as declare de preservação permanente. Com isso, aumenta bastante a dificuldade de preservação dessas áreas, na medida em que, sendo extremamente restritivo o regime das APPs, a instituição de APP administrativa possivelmente implicará em altas indenizações a serem pagas aos particulares, muitas vezes inviabilizando o projeto de preservação.

Quanto às restingas, os arts. 4º, VI, do PL e do PLC, assim como o faz o atual Código Florestal, somente consideram as restingas de preservação permanente quando fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues. No regime atual, todavia, o art. 3º da Resolução Conama 303/02, em seu art. 3º, considera de preservação permanente a área situada nas restingas (inciso X):

"a) em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha da preamar máxima;

b) em qualquer localização ou extensão quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues".

Desse modo, o PL e o PLC diminuem consideravelmente a proteção desses ecossistemas, geralmente bastante frágeis.

O PLC, além de conferir às restingas o mesmo tratamento conferido pelo atual Código Florestal, também considera, no inciso XI do art. 4ª, de preservação permanente a faixa marginal de vegetação nas veredas, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 metros, delimitada a partir do espaço brejoso e encharcado. Nesse ponto específico o PLC avançou mais do que o Código Florestal em termos de proteção.

II - Também houve a supressão, por ambos os Projetos, das chamadas APPs indígenas, fundamentais para se evitar exploração indevida nas terras indígenas. Com efeito, o art. 3º do Código Florestal prevê ser possível a instituição de APP

administrativa quando destinada a área para a manutenção do ambiente necessário à vida das populações silvícolas (alínea 'g'). O § 2º deste dispositivo, por sua vez, cria uma nova espécie de APP administrativa, quando estabelece:

"§ 2º As florestas que integram o patrimônio indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito dessa lei".

Logo em seguida, o art. 3º-A, introduzido pela MP 2.166/01, dispõe:

"Art. 3º-A. A exploração dos recursos florestais em terras indígenas somente poderá ser realizada pelas comunidades indígenas em regime de manejo florestal sustentável, para atender a sua subsistência, respeitados os arts. 2º e 3º deste Código".

Desse modo, as florestas indígenas ganharam proteção adicional, e, embora seja possível a exploração pelos índios dessa espécie de APP, na medida em que o texto do Código teve que ser adaptado ao novo regime instituído pela CF/88, essa exploração somente pode ser realizada pelos próprios índios, sob o regime de manejo florestal sustentável e para sua subsistência.

A supressão dessa garantia vai de encontro aos interesses a longo prazo das próprias comunidades indígenas, que necessitam dos recursos naturais para sua reprodução física e cultural.

5º) Regime Jurídico das APPs.

O art. 7º do PL trata do regime jurídico das APPs, estabelecendo, no *caput*, que a vegetação situada em área de preservação permanente "deve ser mantida conservada" pelo proprietário da área. Existem aí dois equívocos. O primeiro diz respeito à menção apenas do proprietário, quando a obrigação remete também ao possuidor. O segundo está relacionado à obrigação de "conservar", quando, na verdade, face ao regime extremamente restritivo das APPs, deveria ser de "preservar". O art. 7º do PLC trata apenas da manutenção pelo proprietário.

O pior, no entanto, consta da redação dos §§ 3º dos arts. 7º do PL e do PLC, segundo os quais:

"No caso de supressão não autorizada de vegetação realizada após 22 de julho de 2008, é vedada a concessão de novas autorizações enquanto não cumpridas as obrigações previstas no § 1º".

O dispositivo integra o "pacote" de anistias concedidas pelo PL e pelo PLC, que implicam, na prática, em ampla garantia de impunidade de proprietários e possuidores rurais. Isso porque dificilmente será possível aferir-se quando houve o desmatamento ilegal, e, ainda que tenha sido antes de 22 de julho de 2008, haverá perda da capacidade de o Estado exigir a recomposição de vegetação em área frágil, cuja preservação é essencial à garantia de serviços ambientais indispensáveis às comunidades humanas.

O único ganho deste dispositivo diz respeito à positivação de comando há muito estabelecido pelos tribunais pátrios, consubstanciado em ter a obrigação de manutenção das APPs natureza real, sendo transmitida ao sucessor no caso de transferência do domínio ou posse do imóvel rural.

6º) Anistia

O art. 8º do PL trata especificamente da anistia conferida a quem desmatou ilegalmente até 22 de julho de 2008 e do Cadastro Ambiental Rural.

Segundo o artigo em questão:

"Art. 8º A intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente e a manutenção de atividades consolidadas até 22 de julho de 2008 ocorrerão nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas em lei, bem como nas atividades agrossilvopastoris, de ecoturismo e turismo rural, observado o disposto no § 3º".

O § 3º, por sua vez, determina que:

"§3º O Programa de Regularização Ambiental - PRA previsto nesta Lei, atendidas peculiaridades locais, estabelecerá outras atividades não previstas no *caput*, para fins de regularização e manutenção, desde que não estejam em área de risco e sejam observados critérios técnicos de conservação de solo e água".

Em outras palavras, quem desmatou ilegalmente até a data limite, 22 de julho de 2008, cuja aferição, na prática, será impossível de ser feita, poderá continuar a exploração da área de preservação permanente, inclusive para atividades que não sejam consideradas de utilidade pública ou interesse social e que não gerem baixo impacto, como atividades agrossilvopastoris de um modo geral, além de ecoturismo

e turismo rural, que podem significar impacto severo aos ecossistemas em que são realizadas.

O § 4º desse mesmo art. 8º do PL, por sua vez, ainda é mais permissivo, ao facultar ao PRA regularizar "a manutenção de outras atividades consolidadas" em APPs, vedada apenas a expansão das áreas ocupadas, ressalvados os casos em que haja recomendação técnica de recuperação da referida área. Como se pode perceber, qualquer atividade consolidada, inclusive as de altíssimo impacto, poderão ser "regularizadas" pelo PRA, não tendo o dispositivo definido quem deve fornecer a "recomendação técnica" que indique a necessidade de recuperação da área. Se tal exigência fosse realmente séria, ela recairia sobre qualquer APP, na medida em que todas exercem papel ecológico importantíssimo, seja por protegerem a água, seja por protegerem o solo de deslizamentos, além de todos os demais serviços ecológicos prestados pelas áreas vegetadas.

No que tange à vegetação de restinga, considerada APP quando fixadora de dunas e estabilizadora de mangues, o § 6º do art. 8º do PL admite, excepcionalmente, a sua supressão em locais onde a função ecológica esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda. Isso significa que, ao invés de o Estado investir para retirar essa população de baixa renda desses locais, normalmente bastante insalubres, e realocá-la em área mais adequada, seja à saúde humana, seja ao meio ambiente, recuperando as APPs, a lei determina a regularização das ocupações ilegais, em prejuízo ao meio ambiente e às próprias populações carentes.

7º) Atividades Permitidas nas APPs.

Os arts. 9º do PL e do PLC reproduzem o § 7º do art. 4º do Código Florestal, mas são bem mais permissivos. Na redação atual, somente é permitido o acesso de pessoas e animais às APPs para obtenção de água, desde que isso não conduza à supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa.

A redação do PL e do PLC, contudo, permite o acesso de pessoas e animais não apenas para obtenção de água, mas também para a realização de atividades de baixo impacto, a serem estabelecidas em regulamento. Ora, sendo o regulamento um ato do Executivo, a determinação do que é ou não atividade de baixo impacto ficará à mercê do governante de plantão, que poderá flexibilizar ainda mais as normas do novo Código, caso aprovado.

8º) Áreas de Uso Restrito.

Os arts. 11 e 12 do PL e 10 e 11 do PLC cuidam das Áreas de Uso Restrito. Os arts. 11 do PL e 10 do PLC tratam da planície pantaneira, permitindo a exploração ecologicamente sustentável. Aduzem, ainda, os dispositivos que devem ser "consideradas" as recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa e que as novas supressões de vegetação nativa para uso alternativo do solo ficam condicionadas à autorização do órgão estadual de meio ambiente.

Como se pode perceber, os artigos deixam margem a diversas interpretações, na medida em que não delimitam a área de incidência. Desse modo, aplicando-se o princípio "*in dubio pro natura*", eles não deverão ser aplicados a qualquer área sobre a qual incidam restrições de uso por qualquer outro dispositivo legal. Desse modo, tratando-se de APP ou reserva legal, ou ainda outra categoria de espaço protegido, a exploração da área deve obedecer às regras específicas. E, tratando-se de planície pantaneira, ainda que não configure o local onde se pretende suprimir vegetação nativa espaço protegido, deverá haver autorização do órgão especial, seja qual for a dimensão da área.

Já o art. 12 do PL e 11 do PLC cuidam da exploração de áreas cuja inclinação esteja entre 25° e 45°. Segundo o Código Florestal em vigor, em áreas com tal inclinação somente é tolerada a extração de toros, quando em regime de utilização racional, que vise a rendimentos permanentes. O PL e o PLC, todavia, são bem mais permissivos. O PL faculta o manejo florestal sustentável, a manutenção de culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo e atividades silviculturais, vedada a conversão de novas áreas. E mais, o § 1º do art. 12 do PL admite, nas áreas rurais consolidadas, a manutenção de outras atividades agrossilvopastoris, bem como da infraestrutura física associada ao seu desenvolvimento, excetuadas as áreas de risco

e vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo. Impõe o § 2º, ainda, que a manutenção das atividades e da infraestrutura de que trata o § 1º fique condicionada à adoção de práticas conservacionistas do solo e das águas.

O PLC é tem redação um pouco mais simples, mas conduz ao mesmo resultado, eis que permite o manejo florestal sustentável e o exercício de atividades agrossilvopastoris, bem como a manutenção da infraestrutura física associada ao desenvolvimento das atividades, desde que observadas as boas práticas agrônômicas, sendo veda a conversão de novas áreas, excetuadas as hipóteses de utilidade pública e interesse social.

Ou seja, em áreas que possuem inclinação bastante acentuada (entre 25º e 45º), nos termos do PL e do PLC, pode haver continuidade da exploração existente, desde que adotadas práticas conservacionistas, quando se tratar de área rural consolidada, devendo-se lembrar que a vedação de conversão de novas áreas é de difícil implementação, face às dificuldades de fiscalização inerentes ao Estado brasileiro.

9º) Áreas de Reserva Legal

Os percentuais de reserva legal adotados no atual Código Florestal são mantidos pelos arts. 13 do PL e do PLC. Todavia, o § 1º do art. 13 de ambos os projetos determina que, "em caso de fracionamento do imóvel rural, a qualquer título, inclusive para assentamentos pelo Programa de Reforma Agrária, será considerada, para fins do disposto no caput, a área do imóvel antes do fracionamento". Apenas nos arts. 19 o PL e o PLC voltam a tratar da vedação à alteração da destinação da RL, o que abrange também os casos de transmissão a qualquer título e desmembramento.

Os §§ 4º dos arts. 13 do PL e do PLC parecem ser mais restritivos que o Código Florestal, pois somente permitem a redução, pelo Poder Público, da área de reserva legal nas áreas cobertas por floresta amazônica para até 50% quando o município tiver mais de 50% da área ocupada por unidade de conservação da natureza de domínio público e terras indígenas demarcadas. Contudo, o Código atual condiciona essa redução à indicação pelo Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) e pelo Zoneamento Agrícola, ouvidos o Conama, o Ministério do Meio Ambiente e o

Ministério da Agricultura e Abastecimento e exclui, em qualquer caso, as APPs, os ecótonos, os sítios e ecossistemas especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiversidade e os corredores ecológicos. Deve-se observar, ainda, que as unidades de conservação de domínio público podem ser de uso sustentável, como reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável e florestas nacionais, que geram riquezas à unidade política por meio de produção de produtos florestais.

O § 5º do PLC permite, ainda, que o Poder Público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, reduza para até 50% a reserva legal quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e mais de 65% do seu território ocupado por unidades de conservação de domínio público. O PLC do Senado é, assim, ainda mais nocivo às áreas de reserva legal que o PL da Câmara dos Deputados.

Os §§ 5º e 6º do art. 13 do PL e §§ 6º e 7º do PLC dispensam da constituição de reserva legal os empreendimentos de abastecimento público de água e as áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica. Não existe, no entanto, tal desoneração no Código atual, constituindo um benefício indevido a tais empreendimentos, na medida em que o Poder Público, assim como a coletividade, está obrigado, pelo *caput* do art. 225 da CF/88, a proteger e a preservar o meio ambiente para as presentes e para as futuras gerações.

O pior, contudo, está no § 7º do art. 13, segundo o qual:

"Nos imóveis com área de até 4 (quatro) módulos fiscais que possuam remanescentes de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no *caput*, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para o uso alternativo do solo".

A redação do art. 69 do PLC acrescenta que o imóvel rural deveria ter 4 módulos em 22 de junho de 2008, o que flexibiliza ainda mais o dispositivo, que conduz à impossibilidade de o Poder Público determinar a recuperação da maior parte das áreas de reserva legal degradadas, eis que a quantidade de pequenas

propriedades rurais é muito maior que a de grandes latifúndios. Ademais, como dito anteriormente, será praticamente impossível precisar qual era a área ocupada com "vegetação nativa" em 22 de julho de 2008. A má-fé do dispositivo é evidente, pois não apenas ele exige que se determine qual a área, naquela época, coberta por vegetação, mas ainda exige que o seja por vegetação nativa.

Os arts. 14 do PL e do PLC, por sua vez, preveem, em seus incisos I, novas hipóteses de redução da área de reserva legal para até 50 %, quando situada na Amazônia e coberta por florestas, dessa vez condicionadas ao ZEE estadual. Excluem os dispositivos as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade, dos recursos hídricos e os corredores ecológicos. Como visto anteriormente, o Código Florestal exige indicação não apenas do ZEE, mas de diversos outros órgãos, assim como ressalva diversas outras situações. Em outras palavras, os Projetos são muito mais permissivos no que tange à possibilidade de redução da reserva legal na floresta amazônica.

Isso se confirma com a redação do parágrafo único do art. 14 do PL e § 1º do art. 14 do PLC, que preveem que o proprietário ou possuidor que mantiver reserva legal conservada e averbada em área superior ao percentual exigido em razão da diminuição poderá instituir servidão ambiental, o que lhe permite compensar outras propriedades ou posses desprovidas de reserva legal.

Por outro lado, os incisos II dos arts. 14 do PL e do PLC facultam a ampliação da área de reserva legal em até 50% apenas para os casos de cumprimento de metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de emissão de gases de efeito estufa. A norma atual não traz qualquer condicionante para tal ampliação, conforme dispõe o inciso II do § 5º do art. 16.

Os arts. 15 do PL e do PLC tratam da localização da área de reserva legal, que deverá ser aprovada por órgão estadual integrante do Sisnama ou instituição por ele habilitada, após a inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural, criado pelo PL e pelo PLC, e deverá considerar:

- a) o plano de bacia hidrográfica;
- b) o zoneamento ecológico-econômico;

- c) a formação de corredores ecológicos com outra reserva legal, APP, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida;
- d) áreas de maior importância para a conservação da biodiversidade; e
- e) áreas de maior fragilidade ambiental.

Nesse ponto específico, os Projetos conferem um tratamento mais adequado do que o atual Código Florestal, na medida em que consideram a formação de corredores ecológicos, conceito bastante moderno que conduz à necessidade de conectividade das áreas protegidas, a fim de que não se tornem ilhas de conservação em meio a um mar de devastação, comprometendo a preservação da diversidade biológica.

Há, contudo, um equívoco ao tratar de corredores ecológicos como gênero. Na verdade, corredor ecológico é uma figura instituída pela Lei nº 9.985/00 e diz respeito apenas às unidades de conservação. Para a conectividade de demais espécies de espaços ambientais vem sendo adotado pelo Ministério do Meio Ambiente os Corredores de Conservação da Biodiversidade.

Os §§ 2º desses arts. 15 garantem ao proprietário ou possuidor que, uma vez protocolada a documentação exigida para análise da localização da RL, não poderá ser a ele imputada sanção administrativa, inclusive de restrição a direitos, em razão da não formalização da área.

Os dispositivos são absurdos, pois, se a demora na formalização se der em virtude de falha do mecanismo do órgão público competente, por certo não poderá ser imputada sanção ao proprietário/possuidor. Mas se a não formalização ocorrer por culpa do proprietário/possuidor, que deixe, por exemplo, de atender a determinações da Administração Pública, ou quando protocolar o pedido após o prazo máximo fixado, é lógico que a ele deverá ser aplicada a sanção cabível.

Os arts. 16 do PL e do PLC contêm uma das mais perversas disposições de todo o projeto. Eles admitem o cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo do percentual da reserva legal do imóvel desde que: I) o benefício não implique em conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo; II) a área a ser

computada esteja conservada ou em processo de recuperação; III) o proprietário tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR)⁵.

O § 3º do art. 16 do PL dispõe, ainda, que "o cômputo de que trata o *caput* aplica-se a todas as modalidades de cumprimento da Reserva Legal, abrangendo tanto a regeneração, como a recomposição e a compensação, em qualquer de suas modalidades".

Em outras palavras, será possível, em qualquer circunstância, seja qual for a localização da propriedade ou posse rural, compensar APP com reserva legal, o que conduzirá a uma diminuição absurda das áreas vegetadas. O dispositivo sequer exige que a área que deverá compensar a RL esteja preservada, pois ele fala em "processo de recuperação". Esse dispositivo não consta do PLC.

O Código Florestal em vigor, ao contrário, veda, em princípio, a compensação de APP com RL, a não ser quando a soma da vegetação nativa em APP e RL exceda a (art. 16, §6º): I) 80% da propriedade rural localizada na Amazônia Legal; II) 50% da propriedade rural localizada nas demais regiões do país; III) 25% da pequena propriedade ou posse rural, não se aplicando, todavia, às pequenas propriedades ou posses rurais localizadas na Amazônia Legal.

A flexibilização injustificável desse dispositivo certamente trará recordes de desmatamento em todas as regiões do Brasil, o que chega a ser patético em momento tão delicado da história ambiental mundial, quando o combate ao desmatamento deveria ser meta a ser perseguida incansavelmente por todos os governos.

Os arts. 19 do PL e do PLC se referem à obrigatoriedade de registro da RL no órgão ambiental competente por meio de inscrição do Cadastro Ambiental Rural, sendo vedada a alteração de sua destinação nos casos de transmissão a qualquer título ou de desmembramento. O Código atual é mais severo, pois determina, no § 8º do art. 16, ser vedada a alteração da destinação da área de reserva legal, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área.

⁵ A criação do Cadastro Ambiental Rural está prevista no art. 30 do PL, que determina tratar-se de registro público eletrônico de âmbito nacional, no âmbito do Sistema Nacional de Informações de Meio Ambiente (SINIMA), com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico, combate ao desmatamento, dentre outras funções que deverão constar do regulamento.

Ademais, os Projetos desobrigam os proprietários de averbarem a área de RL à margem da inscrição da matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, suprimindo, assim, uma das formas de controle da RL, consubstanciada na exigência, pelos Cartórios, do cumprimento da norma para que possa ser feita qualquer averbação de transferência.

O art. 20 de ambos os projetos tratam da transformação da área rural em urbana, e expõem que:

"A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal".

Quanto a essa questão, o Código atual é omissivo, havendo autores que interpretam a vedação de alteração de sua destinação, inscrita no § 8º do art. 16, no sentido de atingir mesmo a transformação da área rural em urbana.

Outra forma de flexibilização da RL encontra-se no art. 22 do PL, que determina não ser necessária autorização para o manejo sustentável da RL, desde que não haja propósito comercial, nas pequenas propriedades ou posses rurais familiares. O dispositivo não impõe qualquer limite, o que é deixado ao regulamento, nos termos do parágrafo único deste artigo. Ora, como saber que a exploração está sendo feita dentro das técnicas indicadas de manejo sustentável se não há obrigatoriedade sequer do proprietário ou possuidor obterem autorização do órgão ambiental?

O art. 24 do PLC é, mais uma vez, mais permissivo, pois admite a exploração florestal sob a forma de manejo, desde que sem propósito comercial, a qualquer propriedade rural, não havendo, assim, a limitação referente ao tamanho da propriedade, encontrada no PL. O único limite diz respeito à quantidade de exploração, que é de 20 metros cúbicos por ano.

Quanto à regularização ambiental de reserva legal, o art. 38 do PL e 68 do PLC dispõem que o proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de Reserva Legal em extensão inferior ao delimitado, poderá regularizar sua situação,

independentemente de adesão ao programa de Regularização Ambiental, desde que adote as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente: I) recomposição; II) regeneração natural da vegetação; III) compensação.

No caso de recomposição, deverão ser atendidos os critérios estipulados pelo órgão competente e ser concluída em 20 anos, abrangendo, a cada 2 anos, 1/10 da área total necessária a sua complementação. Ela poderá ser realizada mediante o plantio intercalado de espécies nativas e exóticas, em sistema agroflorestal, conforme critérios técnicos gerais estabelecidos em regulamento.

Pela regra atual (art. 44, I, do Código Florestal), a recomposição deve ser feita mediante o plantio, a cada 3 anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária a sua complementação, utilizando-se espécies nativas. O § 2º do art. 44 permite apenas o plantio temporário de exóticas como pioneiras, visando a restauração do ecossistema. Isso significa que, embora o PL tenha reduzido o prazo para a recomposição, o que é bom, permitiu a utilização permanente de exóticas, que podem ocupar até 50% da área a ser recomposta (art. 38, §3º, II, do PL, e 68, § 3º, II, do PLC), o que é péssimo.

Com relação à compensação extra propriedade, a situação fica muito pior. O § 5º do art. 38 do PL permite que tal compensação se dê mediante: I) aquisição de Cota de Reserva Ambiental (CRA), que deverá ser regulamentada; II) arrendamento de área sob regime de Servidão Ambiental ou Reserva Legal, também conforme critérios a serem estabelecidos em regulamento; III) doação ao Poder Público de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público pendente de regularização fundiária, ou contribuição para fundo público que tenha essa finalidade, conforme critérios, mais uma vez, a serem estabelecidos em regulamento; IV) aquisição ou manutenção, de modo pessoal e particular, de área equivalente, florestada, em regeneração ou recomposição de vegetação nativa, no mesmo bioma, da área excedente à reserva legal dela. O § 6º do art. 38 repete os únicos requisitos para a compensação: estar a área a ser utilizada para a compensação no mesmo bioma e ser equivalente em extensão.

Vários problemas podem ser apontados. Em primeiro lugar, um mesmo bioma pode ter uma infinidade de ecossistemas diferenciados, cuja preservação

ficará ameaçada face à diminuição das exigências para compensação extra propriedade. Pela regra atual, a compensação deve ser feita na mesma microbacia e no mesmo ecossistema, salvo se não houver área disponível para essa finalidade, quando então deverá ser observado o critério de maior proximidade possível entre a propriedade desprovida de reserva legal e a área escolhida para compensação, desde que na mesma bacia hidrográfica e no mesmo Estado. Desse modo, apesar de o critério de compensação no mesmo bioma ser melhor do que no mesmo Estado e bacia hidrográfica, deve-se lembrar que, pela norma hoje em vigor, essa situação é excepcional, aplicada apenas quando não existir área disponível para compensação na mesma microbacia e ecossistema.

Em segundo lugar, todos os demais itens demandam regulamentação, que pode acabar tendo um teor excessivamente flexível, em detrimento da manutenção de ecossistemas representativos em todo o território nacional, finalidade originária do instituto da reserva legal.

Ademais, a previsão de simples contribuição para um fundo público cuja finalidade seja a regularização fundiária de unidades de conservação é ainda mais perversa, pois além de estimular a degradação das áreas de reserva legal, não permite o controle de que a compensação seja realizada no mesmo bioma. A obrigação de manutenção de reserva legal seria simplesmente convertida em contribuição pecuniária, uma vez, para esse fundo, podendo então a propriedade ser explorada eternamente em detrimento do ambiente natural.

Por último, o inciso IV do § 5º do art. 38 do PL trata de "aquisição ou manutenção", o que conflita com o inciso II, que versa sobre arrendamento. Não faz sentido prever a norma a possibilidade de arrendamento ou aquisição, mas também criar uma terceira figura chamada de "manutenção", sem indicar em que propriedade nem de que forma.

O PLC do Senado, em seu art. 68, § 3º, também cuida de compensação extrapropriedade, com algumas pequenas diferenças em relação ao PL. Não há previsão de contribuição para um fundo público cujo objetivo seja a regularização fundiária de UCs, o que torna o dispositivo um pouco menos nocivo que o PL da Câmara, e o inciso IV, ao invés de tratar de "aquisição ou manutenção" de área

equivalente a que será compensada, fala em "cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma". A redação, portanto, ficou um pouco melhor do que aquela apresentada pelo PL, embora continue a conter a maior parte dos vícios já apontados.

Para encerrar a avaliação do PL e do PLC quanto à RL, o art. 39 do PL merece destaque, pois dispõe que:

"no que tange à Reserva Legal, serão respeitados, sem necessidade de regeneração, recomposição ou compensação, as situações de áreas que se tenham consolidado na conformidade com a Lei em vigor à época em que ocorreu a supressão".

O PLC, em seu art. 70, contém redação semelhante.

Esses dispositivos não apenas abrem uma enorme porta para a fraude, pois dificilmente se conseguirá comprovar que a degradação não se deu após a adição do Código Florestal de 1965 (lembrando-se que o Código Florestal de 1934 já fazia previsão de preservação da quarta parte da propriedade), como também ignoram a inexistência de direito adquirido contra norma constitucional e a previsão de cumprimento da função socioambiental da propriedade.

10º) Supressão de Vegetação para Uso Alternativo do Solo.

O Capítulo V do PL e VI do PLC tratam da supressão de vegetação para uso alternativo do solo, condicionando-a, nos arts. 27 do PL e do PLC, ao cadastramento do imóvel no Cadastro Ambiental Rural e à prévia aprovação pelo órgão ambiental competente. O § 4º do art. 27 do PL apenas exige que o requerimento de autorização contenha informações sobre: I) localização do imóvel, das APPs, da RL e das áreas de uso restrito; II) a reposição ou compensação florestal, quando couber; III) a utilização efetiva e sustentável das áreas já convertidas. O PLC exige, além disso, IV) o uso alternativo da área a ser desmatada; V) o inventário do material lenhoso; VI) a destinação desse material. Observe-se que os §§ 4º dos arts. 27 do PL e do PLC falam apenas em "informação" sobre a utilização efetiva de áreas já convertidas, enquanto o art. 37-A do Código em vigor proíbe a conversão de

florestas e outras formas de vegetação nativa para uso alternativo do solo na propriedade rural que possua área desmatada, quando for verificado que a referida área encontra-se abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inadequada, segundo a vocação e a capacidade de suporte do solo. Com os Projetos, nada disso é exigido, o que significa uma porta aberta para o corte raso daqueles que já desmataram e não utilizam, ou utilizam de forma errada, as áreas já degradadas.

Ademais, os arts. 28 do PL e do PLC permitem a supressão de vegetação em local que abrigue espécie da flora ou da fauna ameaçada de extinção. Tais áreas deveriam ser prioritárias para a criação de unidades de conservação e não deveria ser permitida a retirada da cobertura vegetal. A Resolução Conama nº 303/02 estabelece serem de preservação permanente os locais de refúgio ou reprodução de exemplares da fauna ameaçada de extinção.

11º) Regularização Ambiental de Posses e Propriedades Rurais.

O art. 33 do PL é outro triste exemplo do descaso dos parlamentares com o meio ambiente. Nos termos desse dispositivo, a União, os Estados e o DF deverão implantar programas de regularização ambiental de posses e propriedades rurais, com o objetivo de "adequar" as áreas rurais consolidadas aos seus termos, sendo obrigatória, para adesão ao tal programa, a inscrição do imóvel no CAR. Tal adesão deverá ser realizada no prazo de um ano, contado da implementação do Cadastro, prorrogável por ato do Poder Executivo (§ 2º). O PLC, em seu art. 60, sequer relaciona a "adequação" às áreas rurais consolidadas, fazendo referência a qualquer propriedade e posse rural.

O § 4º do art. 33 do PL, de forma absolutamente contrária a qualquer interesse ambiental, dispõe que:

"Durante o prazo a que se refere o § 2º e enquanto estiver sendo cumprido o Termo de Adesão e Compromisso, o **proprietário ou possuidor não poderá ser autuado e serão suspensas as sanções decorrentes das infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008**, relativas à supressão irregular de vegetação em áreas de Reserva Legal, Áreas de Preservação permanente e áreas de uso restrito, nos termos do regulamento" (grifo nosso).

A redação do § 4º do art. 60 do PLC é semelhante:

"No período entre a publicação desta Lei e a implantação do PRA em cada Estado e no Distrito Federal, bem como após a adesão do interessado ao PRA e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito"

Ou seja, todas as ações ilegais praticadas contra o meio ambiente serão simplesmente anistiadas, desde que o proprietário ou possuidor adiram ao Programa de Regularização Ambiental. Tal anistia abarca, nos termos do art. 34 do PL e 61 do PLC, inclusive, atos criminosos, conforme previsto na Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98), como, por exemplo, destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente (art. 38). São dispositivos como esses que demonstram que os crimes praticados contra o ambiente natural e, conseqüentemente, contra toda a sociedade, compensam, e muito.

E vai além o § 5º do art. 33 do PL, ao dispor que:

"cumpridas as obrigações estabelecidas no Programa de Regularização Ambiental ou no termo de compromisso para a regularização ambiental das exigências desta Lei, nos prazos e condições neles estabelecidos, as multas referidas neste artigo serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, legitimando as áreas que remanesceram ocupadas com atividades agrossilvopastoris, regularizando seu uso como área rural consolidada para todos os fins".

A redação do § 5º do art. 60 do PLC é, mais uma vez, bastante semelhante:

"A partir da assinatura do termo de compromisso, serão suspensas as sanções decorrentes das infrações mencionadas no § 4º deste artigo e, cumpridas as obrigações estabelecidas no PRA ou no termo de compromisso para a regularização ambiental das exigências desta Lei, nos prazos e condições neles estabelecidos, as multas referidas neste artigo serão convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental do meio ambiente, regularizando o uso das áreas rurais consolidadas conforme definido no PRA".

É impressionante o cinismo dos parlamentares que aprovaram tais dispositivos, pois consideram que as multas aplicadas em decorrência de ações ilegais e, em muitos casos, criminosas, serão consideradas como convertidas em

serviços de preservação ambiental unicamente porque o proprietário / possuidor aderiu ao Programa de Regularização Ambiental, passando a área que sofreu a degradação a ser considerada "área rural consolidada", ou melhor, "área degradada consolidada".

3 CONCLUSÃO

A conclusão a que se chega com esse breve histórico da elaboração da Lei nº 12.651/12 é que houve um flagrante retrocesso na proteção das florestas e demais formas de vegetação nativa no Brasil, se comparado com a proteção conferida pela Lei nº 4.771/65, com o intuito explícito de favorecer aos representantes do agronegócio brasileiro.

O problema é que, para favorecer um pequeno grupo, embora expressivo na composição do Produto Interno Bruto do Brasil, coloca-se em risco a proteção da diversidade biológica, o equilíbrio climático, a fertilidade dos solos, a recarga de aquíferos e a produção hídrica, dentre tantos outros, além da própria atividade agropecuária. Sem água, sem solo fértil e sem espécies polinizadoras não há produção de alimentos, morre-se de fome e de sede, simples assim.

O PAPEL DO CAR E DO PRA NA MELHORIA DA QUALIDADE AMBIENTAL DOS ESTADOS AMAZÔNICOS

Mariana Barbosa Cirne¹

Isabella Maria Martins Fernandes²

Renato Gabriel Alencar da Veiga³

RESUMO

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA), instrumentos criados pelo Código Florestal, pretendiam facilitar a gestão ambiental e promover a qualidade do meio ambiente. O CAR integraria as informações ambientais das propriedades e das posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. O PRA, dentro de uma moldura federal, seria implementado pelos Estados para garantir a adesão à regularização ambiental. Dez anos após a criação desses instrumentos, parece necessário avaliar seus possíveis efeitos positivos na regularização e na proteção da Floresta Amazônica. Nesse contexto, a pergunta que desafia essa pesquisa é: os nove estados da Amazônia regulamentaram e implementaram o Programa de Regularização Ambiental (PRA), desde a edição do Código Florestal até 2022? Por meio de pesquisa qualitativa e quantitativa, com técnica de levantamento documental nos sites das secretarias de meio ambiente dos estados e revisão bibliográfica, este artigo pretende analisar os avanços do PRA em cada um dos nove estados da Amazônia para promover a

¹ Doutora e Mestre em Direito pela UnB. Professora de Direito Constitucional e Ambiental pelo UniCEUB. Integrante da Coordenação do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Centro Universitário de Brasília – Uniceub. E-mail: mariana.cirne@ceub.edu.br

² Mestre em Direito pela UnB. Advogada. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - UniCEUB. Cientista Ambiental pela Universidade de Brasília - UnB. Membro do Grupo de Pesquisa em Direito, Recursos Naturais e Sustentabilidade – GERN/UnB e do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do UniCEUB. E-mail: isabella.fernandes.m.adv@gmail.com.

³ Graduando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – Uniceub. Membro do Grupo de Pesquisa de Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Centro Universitário de Brasília – Uniceub. E-mail: renato.veiga@sempreuceub.com

melhoria da qualidade ambiental. Para tanto, o artigo aborda a importância da Amazônia. Em seguida, descreve as mudanças legislativas do CAR e seus reflexos no PRA. Por fim, conclui que esses instrumentos do Código Florestal estão sendo implementados parcialmente nos estados da Amazônia. 5 Estados (Acre, Amazonas, Mato Grosso, Pará e Rondônia) regulamentaram o PRA. Nestes, os índices de implementação do PRA também são melhores. O Trabalho concluiu que a norma local é relevante passo para a implementação do PRA e o efetivo ganho na qualidade ambiental na Amazônia.

Palavra-chave: Cadastro Ambiental Rural; Programa de Regularização Ambiental; implementação; qualidade ambiental; Código Florestal.

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Proteção de Vegetação Nativa, Lei nº 12.651, de 2012 (BRASIL), mais conhecida como Código Florestal, define como deve ser a ocupação e uso do solo nos imóveis rurais e estabelece regras claras para a conservação e a restauração de vegetação nativa em áreas públicas e privadas. Tanto o Cadastro Ambiental Rural (CAR), quanto o Programa de Regularização Ambiental (PRA), são instrumentos criados pelo Código Florestal e utilizados para a implementação de um processo de regularização ambiental para propriedades que possuem passivos de Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL). Estes instrumentos pretendiam facilitar a gestão ambiental e promover a qualidade do meio ambiente. Dez anos após a criação desses instrumentos, parece necessário avaliar seus possíveis efeitos positivos na regularização e na proteção da Floresta Amazônica.

O CAR é um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com informações detalhadas sobre as características ambientais e áreas de uso desses imóveis. Está previsto no art. 29 do Código Florestal (BRASIL, 2012). O objetivo do cadastro é integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. O CAR tem dimensão jurídica especial, pois é um “registro público”, que se assemelha àqueles feitos nos Cartórios de Registro de Imóveis e seus anexos. Além do caráter de publicidade da matéria registrada, passa a ter também efeitos diante de direitos de terceiros (MACHADO, 2018). Ademais, a inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual (art. 29, §1º, da Lei nº 12.651, de 2012, BRASIL).

Assim, o CAR surge objetivando solucionar as falhas de monitoramento da aplicação do antigo Código Florestal. Por meio do instrumento, seria possível constituir uma base de dados estratégica para o controle, o monitoramento e o combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil, o qual tem sido alvo de críticas pela dificuldade de aplicação e pelo tempo estendido para sua adesão (LAUDERES; SILVA; BORGES, 2014). Os impasses na gestão do instrumento desencadearam uma série de alterações normativas que serão abordadas ao longo desta pesquisa.

Por sua vez, o PRA, dentro de uma moldura federal, deve ser implementado pelos Estados para garantir a adesão à regularização ambiental. Está vinculado à inscrição do imóvel rural no CAR. O programa compreende um conjunto de ações e iniciativas que devem ser desenvolvidas por proprietários e possuidores de imóveis rurais para a adequação e promoção da regularização ambiental de seus imóveis. Está disciplinado no art. 59 da Lei nº 12.651, de 2012 (BRASIL).

A efetiva implementação do CAR e do PRA pelos produtores rurais é fundamental para a regularização ambiental, especialmente na região Amazônica. A região, conhecida como Amazônia Legal no Brasil, abrange nove estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão. A área corresponde a 61% do território nacional e é uma das vegetações mais ricas em biodiversidade do mundo (OCF, 2016).

De acordo com dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o índice de desmatamento na Amazônia Legal Brasileira teve um aumento de 21,97% em um ano, registrando a maior taxa em 15 anos (BBB NEWS, 2021b). A maior variação percentual entre os nove estados da Amazônia Legal foi no Amapá, com 62,5%, que passou de 24 km² desmatados para 39 km². Mas, proporcionalmente, o aumento mais expressivo foi no Amazonas, com variação de 55,22%, com área total derrubada de 2.347 km², em um ano. O levantamento é preliminar e será confirmado no primeiro semestre de 2022 (BBB News Brasil, 2021b). Ademais, há alguns anos tem se intensificado o desmatamento no sul do Amazonas. Há um alto desmatamento no Pará (5.257 km²). O Estado permanece em primeiro lugar na lista de desmatamento e é responsável por quase 40% do desmatamento na Amazônia

Legal, além de índices expressivos em Roraima (386 km²), onde há problemas com a indústria madeireira local (BBC News Brasil, 2021).

Segundo dados do Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD), do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), que monitora a floresta por meio de imagens de satélites, em setembro de 2021, houve novo recorde de desmatamento. A Amazônia perdeu diariamente uma área de floresta maior do que 4 mil campos de futebol, apenas em setembro, e em todo o mês, foram devastados 1.224 km², o que corresponde ao tamanho da cidade do Rio de Janeiro e é a pior marca para setembro em 10 anos (CNN Brasil, 2021). Ainda de acordo com o INPE, os alertas de áreas desmatadas na Amazônia Legal subiram 5% em outubro de 2021, na comparação com o mesmo mês de 2020. Os dados mostram que 877 km² foram desmatados, um recorde da série histórica iniciada em 2016 para o mês de outubro (BBC News Brasil, 2021a). Todas essas informações corroboram com a importância da implementação e da efetividade do CAR e do PRA na Amazônia Legal, objeto deste estudo.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas em 2021 (COP26), em Glasgow, na Escócia, o Brasil aderiu a um acordo sobre proteção florestal que prevê o fim do desmatamento até 2030. Além disso, assinou um compromisso para reduzir em 30% as emissões de metano, meta que atinge a pecuária brasileira, pois boa parte desse gás do efeito estufa é emitida pela fermentação gástrica dos bois (BBC News Brasil, 2021a). Apesar do acordo florestal assinado pelo Brasil prever acabar com o desmatamento até 2030, o documento oficial de compromissos que o governo apresentou à COP26 refere-se apenas a desmatamento ilegal, o que é visto como um problema para ambientalistas e pesquisadores da área. Em ambos os cenários, a regularização ambiental na Amazônia Legal é fundamental, e só será possível por meio da implementação efetiva dos instrumentos ambientais estabelecidos pelo Código Florestal, CAR e PRA.

Dessa forma, a relevância deste estudo está em analisar a implementação dos dois instrumentos (CAR e PRA) na Amazônia Legal como política ambiental nacional, que sempre priorizou a região Amazônica na alocação de seus

investimentos e iniciativas, por ser a região com o maior maciço florestal nativo do país, maior biodiversidade do planeta e comprovado papel no ciclo climático global (CIRNE; HABLE, 2021). Como visto, em decorrência disso, os estados amazônicos passam a ser decisivos para o alcance das metas climáticas anunciadas pelo Brasil no âmbito internacional, uma vez que a legislação atribui aos órgãos ambientais estaduais papel ímpar na implementação de suas determinações (PIRES; SAVIAN, 2016).

Na tentativa de (a) apoiar a implementação do CAR nos estados, (b) contribuir para a identificação dos gargalos e lições aprendidas na aplicação do referido cadastro, e (c) servir como instrumento para aprimorar a política ambiental, a organização não governamental, Conservação Internacional do Brasil (CI-Brasil), lançou o Inovacar. O projeto acompanha o cadastramento dos imóveis rurais nos nove estados da Amazônia Legal e gera dados para governos, pesquisadores e sociedade civil. Outra iniciativa privada é o Observatório do Código Florestal (OCF), que foi criado em maio de 2013 para promover o controle social sobre a implementação do Código Florestal brasileiro e garantir integridade ambiental, social e econômica nas florestas em áreas privadas. A rede é composta por 23 organizações independentes que se juntaram com o mesmo objetivo de promover a efetiva implementação do código. Essas iniciativas buscam auxiliar na gestão dos instrumentos de regularização ambiental, mas muito ainda precisa ser feito para que o governo federal alcance uma efetiva implementação nos estados da Amazônia.

Nesse contexto, a pergunta que desafia essa pesquisa é: os nove estados da Amazônia de fato regulamentaram e implementaram o Programa de Regularização Ambiental (PRA), desde a edição do Código Florestal até 2022? Por meio de pesquisa qualitativa e quantitativa, com técnica de levantamento documental nos sites das secretarias de meio ambiente dos estados e pedido de acesso à informação, conjugada como revisão bibliográfica, este artigo pretende analisar os avanços do PRA em cada um dos nove estados da Amazônia para promover a melhoria da qualidade ambiental.

A fim de responder a esses questionamentos, o artigo aborda, em primeiro lugar, a importância da Floresta Amazônica. Em seguida, descreve as mudanças

legislativas do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e seus reflexos no Programa de Regularização Ambiental (PRA). Por fim, na terceira parte, analisa a efetividade dos instrumentos nos 9 estados. Explicado o caminho a ser trilhado, passa-se em seguida ao desenvolvimento.

2 A FLORESTA AMAZÔNICA E A PROMESSA DE REGULARIZAÇÃO DO PASSIVO AMBIENTAL

A Floresta Amazônica, conforme o § 4º do art. 225 da Constituição de 1988 (BRASIL), é patrimônio público que exige um cuidado diferenciado, pois a sua exploração deve ocorrer sob condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (CIRNE, HABLE, 2021).

Tal limitação não ocorre sem motivos. Ao se resguardar a Floresta Amazônica, protege-se um terço das florestas tropicais do mundo, 20% da água doce do planeta e metade da biodiversidade do planeta (IPAM, 2009). A Amazônia, em geral, com exceção do Complexo de Conservação da Amazônia Central, que é listado como um patrimônio Mundial, é um patrimônio nacional para nove países diferentes (Brasil, Peru, Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, Suriname, Guiana e Guiana Francesa), situados naquele território (ROLLA, 2020, p.07).

Isso faz com que as medidas propostas na Amazônia sejam intimamente ligadas aos interesses daqueles que exercem a soberania de cada posição que pressupõe a possibilidade de exploração para o desenvolvimento próprio (CIRNE e HABLE, 2021, p.37-39; TOLEDO, BIZAWU, 2019, p. 3). Mas, devido ao contexto geopolítico não cabe apenas a esses países ditarem sobre o destino da Amazônia, casualmente, sem responsabilidade global, pois cada ação implica em diversos fatores, como na “preservação de sua rica biodiversidade, na manutenção de um importante fixador de carbono para o enfrentamento global dos desafios inerentes às mudanças climáticas, no equilíbrio do balanço hidrológico, que influencia o regime global de chuvas, e na garantia do respeito aos direitos humanos das populações locais” (TOLEDO, BIZAWU, 2019, p. 03).

O Brasil é o país com maior territorialidade no solo Amazônico, sendo uma área muito estimada por carregar importantes traços da identidade nacional e da

cultura brasileira. Com efeito, cabe a responsabilidade de propor as melhores políticas de desenvolvimento nesse território de forma que não impacte outros sujeitos de Direito Internacional. Nos 60,30% que o país exerce sua soberania, ele deve fazê-lo com base a garantir o meio ambiente equilibrado para não interferir na dignidade existencial dos indivíduos dessa geração e das próximas que estão por vir a partir de normas que reflitam essa proteção (BRASIL, 1988; CIRNE e HABLE, 2021, p.37-39).

Um dos importantes papéis da Amazônia é o de manter o equilíbrio ecológico do planeta com os rios voadores que regulam o clima, além de serem essenciais para a vida de milhares de espécies e vegetações com a regulação das chuvas, sendo imprescindível para a agricultura, que com a escassez hídrica provida pela evapotranspiração amazônica pode acabar resultando em diversos emigrantes climáticos pela inospitalidade de suas terras. Essa influência direta no ciclo da água na América do Sul impacta nas plantações de forma que o desenvolvimento fica comprometido pelo uso excessivo e desordenado do solo. Desse modo, é extremamente necessário prezar pela floresta em pé para regular as chuvas e manter a subsistência (BARROSO; MELLO, 2020).

Ocorre que promover o desenvolvimento sustentável dessa região não é tarefa simples. A falta de investimento em tecnologias nacionais para o desenvolvimento sustentável se mostra um grande empecilho para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, pois deixa o Brasil em uma constante condição de atraso, desencadeando uma série de problemas que estão em desacordo com a proteção da Amazônia. Um dos pontos essenciais para essa quebra de paradigma está no investimento em pesquisa e ciência, pois somente a partir disso será possível ter a chance de construir novas perspectivas para o crescimento econômico em conjunto com a natureza (CASTRO, 2018; ROMERO, CARVALHO *et al.*, 2021).

Mas como já anunciado, a Floresta Amazônica brasileira é um patrimônio nacional e a lei que idealizou a forma de utilização de seus recursos resguardou alguns princípios para sua exploração, de forma que o meio ambiente não seja sacrificado em busca de desenvolvimento de curto prazo, estabelecendo condições de preservação que os projetos devem se adequar, conforme os termos do § 4º do art.

225 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL; SANTOS, 2010, CIRNE, HABLE, 2021).

Na região cresce o número de desmatamento e garimpos ilegais. Estima-se que se o desmatamento da Amazônia chegar a 20% a 25% pode-se entrar em um “ponto de não retorno”⁴. Assim, com os atuais 17% de área desmatada na Amazônia pode-se notar a alarmante situação em que o Brasil se encontra para garantir a preservação de cada porcentagem possível (BBC NEWS, 2021). Ademais, o avanço da destruição florestal resulta potencialmente em redução das chuvas e elevação das temperaturas na região. (REIS, *et. al*, 2016). Outro fator são os conflitos de interesses acarretados pelas mudanças climáticas (COSTA; ALVES, 2018, p.02-03; BARROSO; MELLO, 2020, p.28-30; WRI BRASIL, 2021).

Dessa forma, os instrumentos de gestão e regularização ambiental são cruciais para frear esse quadro de danos ambientais à Amazônia Legal, a exemplo do CAR e do PRA, previsto pelo Código Florestal e regulamentado pelos estados brasileiros. A preservação da Amazônia depende cada vez mais de uma efetiva política ambiental, capaz de gerir corretamente esse espaço rico em diversidade e essencial à sadia qualidade de vida.

Para protegê-la, o Código Florestal Brasileiro (BRASIL, 2012), no art. 12, I, “a”, definiu que 80% de todo imóvel rural com florestas localizado na Amazônia Legal deve ter preservada a sua cobertura de vegetação nativa a título de reserva legal. Além disso, a supressão de vegetação nativa em áreas de preservação permanente (APP) só seria possível nas restritas hipóteses do art. 8º do Código Florestal: (i) utilidade pública, (ii) interesse social e (iii) baixo impacto ambiental, sendo também autorizadas pelo órgão ambiental competente (BRASIL, 2012). O Código ainda trouxe o conceito de área consolidada, como área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, para trazer obrigações mais amenas àqueles que tiverem degradado até essa data limite. Essa flexibilização foi efetivada com a promessa de trazer tais propriedades para a regularidade.

⁴ Quando a natureza não consegue mais garantir um ponto de se manter em seu estado natural buscando um ponto de equilíbrio abrupto a outra condição que muitas das vezes é incompatível com as espécies dependentes daquela região (REIS, *et. al*, 2016).

Nesse aspecto, o Código Florestal, em vigor desde 2012, buscou disciplinar sobre proteção de vegetação nativa, e previu a implementação de dois instrumentos de regularização ambiental, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA), que serão abordados a seguir.

3 CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR): UM INSTRUMENTO SEM DATA PARA SE TORNAR OBRIGATÓRIO

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um instrumento criado pelo Código Florestal, Lei nº 12.651/2012 (BRASIL), de cunho obrigatório e auto declaratório, e suas informações compõem um robusto banco de dados para gestão territorial e ambiental (LOPES; CHIAVARI; LIMA, 2019). Sua função é reunir informações ambientais de todos os imóveis rurais, incluindo o perímetro, a localização, as Áreas de Preservação Permanente (APPs), as Reservas Legais (RLs), áreas com remanescentes de vegetação nativa e áreas rurais consolidadas para fins de controle, monitoramento ambiental, facilitação dos processos de licenciamento das atividades rurais, gestão integrada dos territórios e acompanhamento dos ativos ambientais das propriedades.

Assim, o CAR, como registro público dos imóveis rurais junto aos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs), é realizado por um sistema eletrônico de identificação georreferenciada dos imóveis rurais, delimitando com precisão as APPs, as RLs, as áreas passíveis de uso alternativo do solo, além da hidrografia e dos remanescentes de vegetação nativa localizados no interior dos imóveis (TNC, 2015).

Nesse contexto, para além do controle e do monitoramento das propriedades ou posses, o CAR busca oferecer (a) planejamento do imóvel rural, com a definição do local das áreas de produção, das APPs e da RL, subsidiando o planejamento das áreas de proteção ambiental a partir da formação de corredores florestais; (b) melhoria da eficiência das áreas passíveis de uso produtivo; e (c) primeiro passo para a regularização ambiental do imóvel rural, conferindo segurança jurídica à produção e à comercialização dos produtos, com acesso às linhas de crédito oficiais. Ademais, o cadastro é articulado por meio do esforço de muitos agentes parceiros, entre

Governo Federal, governos estaduais, prefeituras, secretarias do meio ambiente, empresas, ONGs, sindicatos, associações de produtores e trabalhadores rurais (TCN, 2015).

O Código Florestal vincula a obrigação da inscrição no cadastro ambiental rural ao acesso ao crédito rural, sendo condição fundamental para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), o qual compreende um conjunto de medidas que devem ser tomadas pelos produtores rurais com o objetivo de conseguir a regularização ambiental de suas propriedades ou posses. O CAR pode ser exigido, ainda, perante outras regras que recaiam sobre tais imóveis, como por exemplo, solicitação de supressão de vegetação e licenciamento ambiental (LOPES; CHIAVARI; LIMA, 2019). Nesse contexto, a falta de inscrição no CAR e no PRA pode gerar as seguintes implicações (figura1):

Figura 1: Implicações da ausência de inscrição ao CAR e adesão ao PRA.

SEM CAR	SEM PRA
<ul style="list-style-type: none"> • Não pode solicitar crédito rural • Não pode fazer o licenciamento ambiental de atividades no imóvel rural em alguns estados • Não pode fazer o cômputo das APPs no cálculo do percentual da Reserva Legal • Não pode compensar a Reserva Legal em outro imóvel rural • Não pode recompor a Reserva Legal com espécies nativas e exóticas • É obrigado a averbar a Reserva Legal no Registro de Imóveis • Não pode solicitar autorização para supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo • Não pode emitir Cota de Reserva Ambiental • Não pode aderir ao PRA • Fica sujeito a sanções de mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • Não pode regularizar as áreas rurais consolidadas em APP pelas regras mais flexíveis:³ <ul style="list-style-type: none"> - APP em escadinha - APP com faixas menores de vegetação ao longo de rios - Manutenção de culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo e pastoreio extensivo em encostas e topo de morro • Não poderá converter as multas por desmatamento ilegal em APP e Reserva Legal em prestação de serviços ambientais • Fica sujeito a processos cíveis e criminais • Fica sujeito a sanções de mercado

Fonte: LOPES; CHIAVARI; LIMA, 2019.

Desde o início, o prazo para a inscrição no CAR suscitou controvérsias e discussões sobre qual seria considerada a data limite para um proprietário ou possuidor inscrever o seu imóvel rural no CAR. Houve questionamentos sobre a existência de um prazo final para a inscrição, tendo em vista ser um banco de dados

que requer atualizações sempre que houver mudança dominial – a exemplo de compra e venda e herança.

Em sua redação original, o Código Florestal determinava a inscrição no prazo de um ano, contado da implantação do sistema de cadastro, podendo ser prorrogada uma única vez, por igual período, por ato do Presidente da República. Esse prazo foi prorrogado várias vezes até 31 de dezembro de 2018 – prazo estabelecido pelo Decreto 9.395/2018 (BRASIL). O Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) identificou que a área já cadastrada ultrapassa 100% da área cadastrável. No entanto, existem áreas de sobreposição e nem todos os imóveis rurais estão efetivamente no CAR. Assim, o fim do prazo para a inscrição gerou muita incerteza sobre quais seriam as consequências para os produtores que ainda não tinham feito o cadastro, restando dúvidas, ainda, quanto à possibilidade de desmembramento de imóveis rurais após o prazo (LOPES; CHIAVARI; LIMA, 2019).

Diante dos impasses apresentados na gestão do instrumento, foi editada a Medida Provisória nº 884/2019, tornando o CAR um cadastro permanente. No entanto, permaneceu um cenário de insegurança, pois a alteração afetou também as regras para a adesão ao PRA, já que ambos os prazos estavam vinculados. Assim, a medida provisória sofreu mudanças no Congresso Nacional, por meio do Projeto de Lei de Conversão 22/2019 e culminou na aprovação da Lei 13.887, de 17 de outubro de 2019 (BRASIL), que alterou o Código Florestal.

Dentre as mudanças trazidas pela referida lei na inscrição do CAR estão: (a) cadastro como instrumento permanente, permitindo a inscrição do imóvel rural a qualquer tempo; (b) prazo de inscrição no CAR até 31 de dezembro de 2020, para adesão ao PRA; para que o proprietário ou possuidor tenha o direito de aderir ao PRA e se beneficiar das regras mais flexíveis para regularização ambiental das áreas rurais consolidadas é necessário a inscrição no CAR até 31 de dezembro de 2020. Então, a inscrição do imóvel rural após este prazo implicaria na perda do direito de manter atividades agropecuárias em áreas rurais consolidadas em APP e Reserva Legal, obrigando os produtores à regularização ambiental pelas regras mais rígidas do Código Florestal.

Quanto à adesão ao PRA, verifica-se: (a) prazo de dois anos para adesão ao PRA (art. 59, §2º, do Código Florestal), desde que respeitem o prazo máximo de inscrição no CAR. Como o PRA é implementado pelos estados, as normas estaduais definirão a partir de quando o prazo de dois anos começará a contar e a possibilidade de adesão ao “PRA Federal”. Nos casos em que os estados não aprovarem seus PRAs até 31 de dezembro de 2020, o proprietário ou possuidor poderá aderir ao PRA, a ser implantado pela União, observado o prazo de dois anos para adesão. Importante ressaltar que após a adesão ao PRA e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

Ainda segundo a alteração legislativa do Código Florestal, art. 59, § 1º, na regulamentação dos PRAs, a União estabelecerá normas de caráter geral, e os Estados e o Distrito Federal ficarão incumbidos do seu detalhamento, por meio da edição de normas de caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais, conforme preceitua o art. 24 da Constituição Federal.

Determinada a questão do prazo para inscrição dos imóveis rurais no CAR, ganhou intensidade a fase de análise e validação dos dados do CAR pelos Estados. Nessa etapa – que demandou grande esforço por parte do poder público –, deveriam ser avaliadas as informações declaradas para identificar (a) se há sobreposições entre imóveis rurais ou de imóveis rurais com unidades de conservação ou terras indígenas; (b) se há sobreposição de áreas remanescentes de vegetação nativa com áreas de uso consolidado do imóvel rural; se a área de Reserva Legal declarada está em percentual equivalente, inferior ou excedente ao estabelecido pelo Código Florestal; (c) se a localização da área proposta de Reserva Legal está compatível com os critérios da legislação, podendo ser aprovada, entre outros.

Assim, visando ao aperfeiçoamento na análise dos dados registrados no CAR, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), editou a Portaria MAPA nº 121, de 12 de maio de 2021, que estabelece procedimentos gerais complementares a integração dos resultados da análise ao Sistema de Cadastro

Ambiental Rural (SICAR) (BRASIL, 2021b). Outras normas federais que disciplinam o CAR e PRA são (a) o Decreto nº 7.830/2012, que dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural; (b) a Instrução Normativa MMA nº 2/2014, que também dispõe sobre o SICAR; e a Instrução Normativa IBAMA/MMA nº 6/2014.

A análise das alterações legislativas, ao longo destes dez anos de vigência do Código Florestal, permite estabelecer um quadro de grandes incertezas quanto à efetividade dos instrumentos de regularização ambiental, a exemplo da definição de competências sobre a implementação do PRA, o que parece ser uma tarefa dos estados em respeito à moldura do Decreto nº 7.830/2012, analisado a seguir.

4 PRA: UMA TAREFA DOS ESTADOS NA MOLDURA DO DECRETO Nº 7.830/2012

Nos termos do § 4º, do art. 29, do Código Florestal, os proprietários e possuidores dos imóveis rurais que se inscreverem no CAR, até o dia 31 de dezembro de 2020, terão direito à adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA). Inicialmente, dentro dessa moldura, a implementação do PRA cabia aos Estados, mas ante a sua inação dos Estados, foi modificado em 2019 para a implantação da União.

As balizas do CAR, do PRA, e do termo de compromisso (que de fato estabelece as obrigações dos proprietários e poluidores) e suspende as sanções) estão no art. 59 do Código Florestal⁵.

⁵ Cf. “Art. 59. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão implantar Programas de Regularização Ambiental (PRAs) de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo. § 1º Na regulamentação dos PRAs, a União estabelecerá normas de caráter geral, e os Estados e o Distrito Federal ficarão incumbidos do seu detalhamento por meio da edição de normas de caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais, conforme preceitua o art. 24 da Constituição Federal. § 2º A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, que deve ser requerida em até 2 (dois) anos, observado o disposto no § 4º do art. 29 desta Lei. § 3º Com base no requerimento de adesão ao PRA, o órgão competente integrante do Sisnama convocará o proprietário ou possuidor para assinar o termo de compromisso, que constituirá título executivo extrajudicial. § 4º No período entre a publicação desta Lei e a implantação do PRA em cada Estado e no Distrito Federal, bem como após a adesão do interessado ao PRA e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito. § 5º A partir da assinatura do termo de compromisso, serão suspensas as sanções decorrentes das infrações mencionadas no § 4º deste artigo e, cumpridas as obrigações estabelecidas no

As normas gerais do PRA, portanto, foram definidas pelo Decreto nº 8.243, de 5 de maio de 2014 (BRASIL), ficando os Estados e o Distrito Federal incumbidos do seu detalhamento por meio da edição de disposições de caráter específico, o que foi analisado nesta pesquisa. O art. 4º deste Decreto define como requisitos dos programas de regularização ambiental os seguintes elementos: a) termo de compromisso, com eficácia de título executivo extrajudicial; b) mecanismos de controle e acompanhamento da recomposição, recuperação, regeneração ou compensação e de integração das informações no Sicar; e c) mecanismos de acompanhamento da suspensão e extinção da punibilidade das infrações de que tratam o § 4º, do art. 59 e o art. 60, da Lei nº 12.651, de 2012, que incluam informações sobre o cumprimento das obrigações firmadas para a suspensão e o encerramento dos processos administrativo e criminal. Há a possibilidade de fazer a compensação da reserva legal, por meio da apresentação dos documentos comprobatórios.

O que daria efetividade ao PRA, no entanto, seria a assinatura pelo proprietário ou possuidor do termo de compromisso, que constituirá título executivo extrajudicial. Este instrumento, então, deve conter vários elementos enumerados no art. 5º do Decreto, com destaque para os seguintes: a) descrição da proposta simplificada do proprietário ou possuidor; b) os prazos para atendimento; c) as multas ou sanções que poderão ser aplicadas aos proprietários ou possuidores de imóveis rurais compromissados (BRASIL, 2012).

Fixadas as balizas a serem analisadas, passa-se a apresentar os resultados.

PRA ou no termo de compromisso para a regularização ambiental das exigências desta Lei, nos prazos e condições neles estabelecidos, as multas referidas neste artigo serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas conforme definido no PRA. § 6º (VETADO) § 7º Caso os Estados e o Distrito Federal não implantem o PRA até 31 de dezembro de 2020, o proprietário ou possuidor de imóvel rural poderá aderir ao PRA implantado pela União, observado o disposto no § 2º deste artigo. Art. 60. A assinatura de termo de compromisso para regularização de imóvel ou posse rural perante o órgão ambiental competente, mencionado no art. 59, suspenderá a punibilidade dos crimes previstos nos arts. 38, 39 e 48 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, enquanto o termo estiver sendo cumprido. § 1º A prescrição ficará interrompida durante o período de suspensão da pretensão punitiva. § 2º Extingue-se a punibilidade com a efetiva regularização prevista nesta Lei.

5 UMA RADIOGRAFIA DOS PRAS DOS ESTADOS AMAZÔNICOS

Para o recorte desta pesquisa, vale-se do conceito de Amazônia Legal, estabelecido no art. 3, inciso I, do Código Florestal (BRASIL, 2012). Com isso, fica definido como objeto de estudo 9 Estados: Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. O lapso temporal da pesquisa está no período de 2012 a 2022 (até janeiro de 2022), a partir da busca nas páginas oficiais das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente (ou correlatas). Nessas páginas, foram realizadas buscas usando as palavras: “"PRA" e "Programa de Regularização Ambiental", para identificar se existe algum normativo específico. Nas páginas em que havia espaço de busca sobre a legislação local, foi realizada a pesquisa com as palavras “CAR” e “termo de compromisso”.

Dito isso, cabe reconhecer, de pronto, a dificuldade de encontrar informações em transparência ativa no Brasil (CUNHA FILHO, 2019; CADEMARTORI, 2013). Para sanar eventuais lacunas, a pesquisa também se valeu da publicação da ABEMA - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente⁶ - sobre a implementação do CAR (2021) e da pesquisa da ICV - Instituto Centro de Vida, realizada em 2019, que analisou e validou a situação do CAR nos Estados. As informações foram organizadas em 4 colunas, para indicar o órgão estadual responsável, com a respectiva página da internet. A terceira coluna apresenta a resposta sobre a eventual existência de norma estadual regulamentando o art. 59 do Código Florestal (BRASIL, 2012), com “detalhamento por meio da edição de normas de caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais” dentro da moldura do Decreto nº 8.235 (BRASIL, 2014). Na coluna seguinte, foi inserido o número da norma que terá posterior análise de conteúdo. As informações estão organizadas na tabela abaixo, conforme os parâmetros citados:

⁶ A Abema representa 26 secretarias de estado de meio ambiente e as 22 autarquias e fundações estaduais ligadas ao tema, o que atesta a relevância e pertinência desta publicação para essa pesquisa. (ABEMA, 2021)

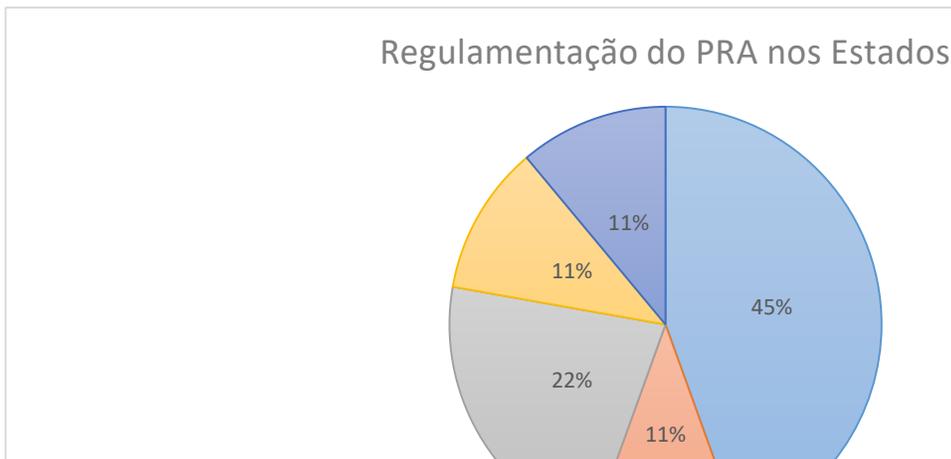
Tabela 1: Radiografia dos PRAs dos Estados Amazônicos

Estado	Site	Tem normativo ?	Se sim, qual?
Acre	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e das Políticas Indígenas (Semapi) SEMA-PI - Escritório de Gestão do CAR e PRA (http://semapi.acre.gov.br/)	Sim.	Lei n. 3.349, de 18 de dezembro de 2017 e Decreto n. 9.025, de 04 de junho de 2018
Amazonas	Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) (http://meioambiente.am.gov.br/programa-de-regularizacao-ambiental-pra/)	Sim.	Lei nº 4.406, de 28 de dezembro de 2016 e Decreto nº 42.370, de 5 de junho de 2020
Amapá	Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) (https://sema.portal.ap.gov.br/)	Não	Não
Maranhão	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA) (https://www.sema.ma.gov.br/a-secretaria-2/)	Não	Não
Mato Grosso	Secretaria de Estado do Meio Ambiente – (SEMA) (http://www.sema.mt.gov.br/site/index.php/sema)	Sim	Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017

Pará	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) (https://www.semas.pa.gov.br/)	Sim	Instrução Normativa SEMAS nº 1 de 08 outubro de 2020
Rondônia	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (SEDAM) (http://www.sedam.ro.gov.br/)	Sim	Decreto nº 20.627, de 8 de março de 2016 e Portaria SEDAM nº 305
Roraima	Não tem nem a designação da Secretaria (https://portal.rr.gov.br/index.php/noticias/itemlist/category/18-meio-ambiente)	Não	Não
Tocantins	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh) (https://www.to.gov.br/semarh)	Não	Não

Fonte: elaboração própria

Desse levantamento, extraem-se alguns resultados interessantes. Mais da metade dos Estados editou alguma regulamentação. Ademais, 45% deles não detém qualquer norma, o que demandará uma atuação da União, conforme gráfico em seguida:

Gráfico 1 – Regulamentação do PRA nos Estados

Fonte: elaboração própria

Os PRAs do Amapá, Maranhão, Roraima e Tocantins precisarão ser assumidos pela União, pois nem mesmo uma regulamentação sobre o tema foi identificada nestes Estados.

Como se sabe, no entanto, nem sempre a existência de normativo confirmaria a implementação do instrumento. Para se avaliar isso, este estudo se valeu do diagnóstico da ABEMA, de 2021, e da Pesquisa da *Climate Policy Initiative* (CHIAVARI; LOPES; ARAÚJO, 2020) sobre a implementação do CAR e do PRA. Na primeira, a ABEMA concluiu que estão em processo de implementação do PRA 13 (treze) estados, dentre os quais estão inseridos 5 (cinco) Estados, ~~esse sejam contabilizados apenas os~~ da Amazônia Legal: Acre, Amazonas, Mato Grosso, Pará e Rondônia. Esclarece que Amapá, Maranhão, Roraima e Tocantins nem iniciaram a implementação (ABEMA, 2021, p. 8). Percebe-se que os 5 (cinco) Estados da Amazônia Legal indicados pela ABEMA são exatamente os mesmos em que este estudo identificou a presença de normas. Os níveis de implementação da pesquisa da ABEMA (2021) foram consolidados neste quadro:

Figura 1 – Implementação do CAR e do PRA nos estados, segundo a ABEMA

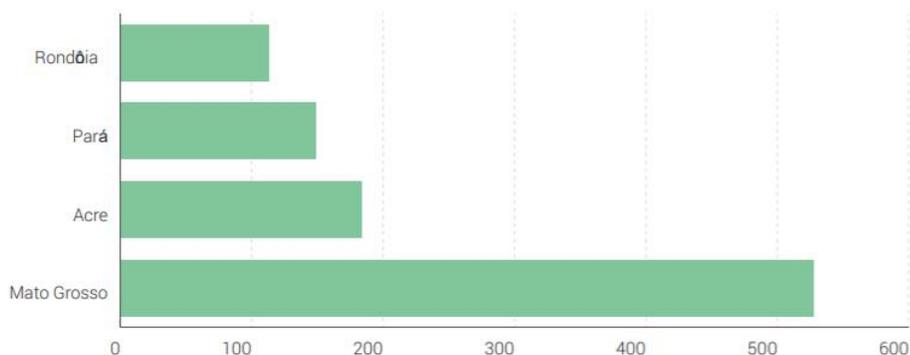
Implementação do CAR e do PRA nos estados

	Região Norte	Região Centro-Oeste	Região Sudoeste	Região Sul	Região Nordeste
✓ Iniciou a análise e a validação do CAR	AC, AP, AM, PA, RR, TO	DF, GO, MS, MT	ES, RJ, SP	PR, RS, SC	AL, BA, CE, MA, PB, SE
📄 Implementou o PRA	AM, AC, PA, RO	DF, GO, MS, MT	MG, SP		BA, CE, PE
📋 Está executando e monitorando os projetos de regularização de APP e Reserva	PA, AC, RO	MT	SP		BA
📄 Possui ZEE aprovado	AC, PA, RO	DF, MS	MG		MA

Referência: Abema 2021

Fonte: ABEMA, 2021.

Reforçando a conclusão de que as normas estaduais do PRA são relevantes, outra pesquisa, da *Climate Policy Initiative* (CHIAVARI; LOPES; ARAÚJO, 2020), sobre a implementação do Código Florestal, enumerou a quantidade de termos de compromissos decorrentes de adesão ao PRA que foram assinados nestes estados. Eis os resultados:

Gráfico 2 - Quantidade de termos de compromissos decorrentes de adesão ao PRA

Fonte: Climate Policy Initiative, 2020

Fonte: Climate Policy Initiative, 2020.

Fazendo-se, então, uma relação entre a existência de normas (seja lei, decreto ou instrução normativa) e o nível de implementação, pode-se perceber que os Estados que editaram normas são os mais avançados na implantação do PRA. As normas trazem as diretrizes que contribuem com o desenvolvimento da política pública de proteção da Floresta Amazônica. São o primeiro passo para uma mudança institucional interfederativa e de difícil implementação.

6 CONCLUSÃO

A criação do CAR e do PRA, com o Código Florestal, prometia melhorar a gestão e a qualidade ambiental. A promessa de o CAR integrar as informações ambientais das propriedades e das posses rurais, como base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento, não se confirmou. Esse estudo apresentou que as inúmeras prorrogações do CAR atrasaram seus avanços. Uma obrigação que não detém prazos fixos, e peremptórios, acaba desacreditada. Não bastasse isso, a validação das informações do SICAR também é complexa e depende dos Estados.

O PRA também não se materializou, como prometido, dentro de uma moldura federal. Ainda está em estágio inicial de implementação pelos Estados para garantir a adesão à regularização ambiental. O início do PRA estava atrelado ao CAR. Se o primeiro não se efetivou, o segundo também não.

A pergunta que desafiou essa pesquisa foi: os nove estados da Amazônia regulamentaram e implementaram o Programa de Regularização Ambiental (PRA), desde a edição do Código Florestal até 2022?

Como explicado, a regulamentação e implementação do PRA são um processo complexo. Inicia-se com a inscrição no CAR. Depois, deve-se validar essas informações, reconhecendo os passivos. Deve-se fazer a adesão ao PRA, que se materializa com a necessária assinatura de um termo de compromisso (que pode ter até 20 anos de duração). Há, em seguida, o monitoramento do seu cumprimento para que a prometida qualidade ambiental pudesse se materializar.

Ao menos na regulamentação do PRA, os achados desta pesquisa trouxeram luzes iniciais de esperança. Nos Estados que regulamentaram o tema (Acre,

Amazonas, Mato Grosso, Pará e Rondônia) percebem-se melhores níveis de implementação. A existência de normas estaduais foi cruzada com pesquisas sobre a implementação do PRA (ABEMA, 2021) e o número de termos de compromisso assinados (CHIAVARI; LOPES; ARAÚJO, 2020), para verificar que, em mais da metade dos estados, o processo de regularização do passivo ambiental teve início. Em 45% dos Estados (Amapá, Maranhão, Roraima e Tocantins), a União terá que assumir a regulamentação e a implementação do PRA.

Os ganhos de gestão e qualidade ambientais permanecem longe de se tornarem efetivos, mas os achados deste trabalho apontam que as normas estaduais são um passo relevante para trilhar esse caminho de proteção da Floresta Amazônica.

REFERÊNCIAS

- ABEMA. **Cadastro Ambiental Rural**: Levantamento realizado pela Abema apresenta um panorama da implantação do CAR nos estados, mostrando a necessidade permanente de fortalecimento desta política pública. Brasília: Revista Abema, n. 3, 2021. Disponível em: https://www.abema.org.br/images/arquivos/2021/abema_revista_n3.pdf. Acesso em: 8.12.2021.
- BARROSO, Luís Roberto, MELLO, Patrícia Perrone Campos. Como Salvar a Amazônia: Por que a floresta de pé vale mais do que derrubada. **Revista de Direito da Cidade**. v. 12, n. 2, p.1262-1307, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/50980>. Acesso em: 29 de out. 2021.
- BBC News Brasil. **COP26: Há 'descompasso' entre o que Brasil promete ao mundo e o que faz em casa, diz WWF**, 12 novembro de 2021a. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-59256578>. Acesso em: 23 nov. 2021b.
- BBC NEWS Brasil. **Desmatamento na Amazônia tem a maior taxa em 15 anos**, 18 novembro de 2021b. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59341478>. Acesso em: 23 nov. 2021b.
- BIERHALS, D., Corrêa, B., SIQUEIRA, T. **Cadastro Ambiental Rural frente aos remanescentes vegetais nativos das pequenas propriedades rurais do município de Pelotas – RS. Ciência Florestal**, Santa Maria, v. 30, nº 2, 2020, p. 335-351. doi: <https://doi.org/10.5902/1980509832559>.
- BRASIL. **Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de**

caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Números do Cadastro Ambiental Rural**, Serviço Florestal Brasileiro, 2021a. Disponível em: <https://www.florestal.gov.br/numeros-do-car>. Acesso em 12 out 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Portaria MAPA nº 121, de 12 de maio de 2021.** *Estabelece, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, procedimentos gerais complementares para a análise dos dados do Cadastro Ambiental Rural - CAR e para integração dos resultados da análise ao Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR e dá outras providências,* 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mapa-n-121-de-12-de-maio-de-2021-319796627>. Acesso em 17 out 2021.

CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de; FERRI, Caroline. A Construção de Garantias para o Direito de Acesso e a Esfera do Ambiente. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, p. 139-164, dez. 2013. ISSN 2177-7055. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2013v34n67p139/25846>. Acesso em: 16 jun. 2021.

CASTRO, Brenda T. Cardoso. Resenha: História e Desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro. **Revista Novos Cadernos NAEA**. v. 21, n. 1, p.296-304, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/5915/5341>. Acesso em: 15 nov. 2021.

CAVALLO, G. J. A.; TOLEDO, A. P.; BIZAWU, K. Condições jurídicas internacionais de intervenção na Amazônia. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 16, n. 36, p. 91-122, set/dez. 2019. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1669>. Acesso em: 7 dez. 2021.

CIRNE, Mariana Barbosa, HABLE, Jefferson Seidy Sonobe. A dispensa do licenciamento de empreendimentos agrossilvipastoris e a destruição da Amazônia brasileira. In. LEUZINGER, Márcia Dieguez; SOUZA, Lorene Raquel de; CIRNE, Mariana Barbosa (orgs.). **Os 40 anos da Política Nacional de Meio Ambiente**. Brasília: ICPD; CEUB, 2021. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15159/3/Ebook%20Os%2040%20anos%20da%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Meio%20Ambiente.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2021.

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina L.; ARAÚJO, Julia N. de. Onde Estamos na Implementação do Código Florestal? **Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros**. Edição 2020. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative,

CNN Brasil. **Desmatamento na Amazônia em setembro foi o maior para o período em 10 anos**, 20 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/desmatamento-na-amazonia-em-setembro-foi-o-maior-para-o-periodo-em-10-anos/>. Acesso em: 23 nov. 2021.

COSTA, Júlia Fernanda Vargas, ALVES, Nina Sanmartin Moreira. Os recursos estratégicos da Amazônia brasileira e a cobiça internacional. *Revista perspectiva*. Porto Alegre. v. 11, n. 20, p.66-83, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva/issue/viewIssue/3569/574>. Acesso em: 15 nov. 2021.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo. **A construção da transparência pública no Brasil**: análise da elaboração e implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019). 2019. 239 f., il. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UNB, 2001.

FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Disponível em: <https://www.fao.org/americas/publicaciones-audio-video/indigenas-y-gobernanza-de-bosques/es/>. Acesso em: 15 nov. 2021.

GENIN, Carolina, CALIXTO, Bruno, et al. **A Amazônia está enfrentando 4 crises-veja 4 soluções para protegê-la**. WRI Brasil, 03 de setembro de 2021. Disponível em: <<https://wribrasil.org.br/pt/blog/clima/amazonia-esta-enfrentando-4-crisis-veja-4-solucoes-para-protege-la>>. Acesso em: 21 out. 2021

HOLANDA, Tiago. Política ambiental do governo Bolsonaro afasta investidores internacionais. UFMG, 15 de julho de 2020. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/politica-ambiental-do-governo-bolsonaro-afasta-investidores-internacionais>. Acesso em: 28 out. 2021.

IPAM. **A Amazônia em números**. Disponível em: <https://amazonia.org.br/imprensa/aamazonia-em-numeros/>. Acesso em: 31 ago 2021.

ICV. Instituto Centro de Vida. ANÁLISE E VALIDAÇÃO DO CAR NO ESTADO DO AMAZONAS. 2019. Disponível em: <https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2020/02/diagnostico-amazonas-v02.pdf> Acesso em: 6 dez. 2021.

LAUDERES, Sarita Soraia de Alcântara; SILVA, Kamila Gomes da; BORGES, Luiz Antônio Coimbra. Cadastro Ambiental Rural: uma análise da nova ferramenta para regularização ambiental no Brasil. In: **Rev. Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 31, ago 2014, p. 111-122.

LEOPOLDO, Eudes. Estado, neoliberalismo e nova questão regional: a Amazônia e a fronteira em tempos de pandemia. **Revista UNIFESSPA**. 2020. Disponível em: <https://acoescovid19.unifesspa.edu.br/2-uncategorised/127-estado,-neoliberalismo-e>

nova-quest%C3%A3o-regional-a-amaz%C3%B4nia-e-a-fronteira-em-tempos-de-pandemia.html. Acesso em: 15 nov. 2021

LOPES, Cristina Leme; CHIAVARI, Joana; LIMA, Rodrigo C. A.; BERTAGLIA, Giuliane. **Nota Técnica – Alterações no CAR e no PRA**: o que muda para os produtores rurais. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2019/10/Nota-Tecnica-Alteracoes-no-CAR-e-no-PRA-3.pdf>. Acesso em: 06 out. 2021.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 26 ed. revista ampliada e atualizada – São Paulo: Malheiros, 2018. 1432 p.

MÜZELL, Lúcia. Soberania da Amazônia é raro ponto de convergência entre esquerda e direita. **RFI**, 24 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www.rfi.fr/br/brasil/20190924-soberania-sobre-amazonia-e-raro-ponto-de-convergencia-entre-esquerda-e-direita>. Acesso em: 15 nov. 2021

Observatório do Código Florestal (OCF). **CAR na Amazônia Legal**. Disponível em: <https://observatoriodoflorestal.org.br/car-na-amazonia-legal/>. Acesso em: 24 set. 2021.

PIRES, Mauro Oliveira, SAVIAN, Gabriela Canto Pires Santos. Capítulo 3: **A Implementação da Política de Regularização Ambiental nos Estados da Amazônia e as Propostas de Alteração da Lei nº12.651/2012**, IPEA, 2016, p. 78-106. In: Mudanças no Código Florestal Brasileiro: desafios para a implementação da nova lei, Org. Ana Paula Moreira da Silva, Henrique Rodrigues Marques, Regina Helena Rosa Sambuichi - Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

REIS, Tiago. *et. al.* Desmatamento na Amazônia brasileira: conceitos, tendências e relações com o clima. In. Gestão e governança local para a Amazônia sustentável: notas técnicas – 3 / Orgs. Maria Cristina Soares de Almeida e Peter H. May. - Rio de Janeiro: IBAM, 2016. Disponível em: https://anaviolatoespada.com/wp-content/uploads/2018/06/145-ibam_vol3_site.pdf#page=13. Acesso em: 8 dez. 2021.

ROMERO, João Prates, CARVALHO, Danielle, *et al.* Exportação brasileira caminha na contramão do mundo, afirma grupo do Cedeplar. UFMG, 25 de agosto de 2021. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/o-brasil-na-contramao-do-mundo>. Acesso em: 15 nov. 2021.

TNC – The Nature Conservancy. **Cadastro Ambiental Rural – CAR: nasce a Identidade do Imóvel Rural**, 1ª ed., Paraná, 2015. Disponível em: <https://www.nature.org/media/brasil/cadastro-ambiental-rural.pdf>. Acesso em: 23 set. 2021.

UPIASSU, Lise; GROS-DESORMAUX, Jean-Raphael; CRUZ, Gisleno Augusto Costa da. Regularização Fundiária e Política Ambiental: Incongruências do Cadastro Ambiental Rural no Estado do Pará. **Rev. Bras. Polít. Públicas** (Online), Brasília, v. 7, nº 2, 2017 p. 187-202.

O NOVO CÓDIGO FLORESTAL E A ATIVIDADE PESQUEIRA: AVANÇOS OU RETROCESSOS EM FACE DOS SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS FORNECIDOS PELOS MANGUEZAIS?

Carla Mariana Aires Oliveira¹

Tarin Cristino Frota Mont`Alverne²

RESUMO

Observa-se, atualmente, uma tendência na edição de diplomas a reduzir a proteção ao meio ambiente e, conseqüentemente, dos direitos socioambientais em prol de um pressuposto desenvolvimento. O Código Florestal de 2012 denota este contexto, tendo em vista, que desde a sua tramitação, foi palco de diversos embates quanto a um suposto enfraquecimento de instrumentos jurídicos de proteção ambiental, como as Áreas de Preservação Permanente e as Reservas legais. As alterações promovidas pelo Código Florestal recaem nos serviços ecossistêmicos fornecidos pelo manguezal, cujo ecossistema é essencial para a atividade pesqueira e para as comunidades tradicionais. Assim, pretende-se analisar de que forma as modificações do código florestal alinhada com as tentativas de diminuir as normas protetivas aos manguezais podem impactar a atividade pesqueira. Quanto aos métodos, pretende-se realizar investigação indireta, por meio de pesquisa bibliográfica e documental e exploratória. Para tanto, primeiramente, buscar-se-á analisar as repercussões acerca do novo código florestal e seus avanços e retrocessos correlatos. Posteriormente, observar-se-á os impactos na atividade pesqueira em face das alterações realizadas pelo novo código florestal e o vínculo com os interesses econômicos. Por fim, a partir da compreensão de que o ecossistema manguezal tem

¹ Doutoranda em Direito pela UFC; Bolsista CAPES/BRASIL; Mestre em Direito pela UFC; Integrante do Projeto de Pesquisa Observatório de Políticas Marítimas. E-mail: cmariares@hotmail.com.

² Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutora em Direito Internacional do Meio Ambiente pela Universidade de Paris e Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Internacional Público pela Universidade de Paris. Coordenadora do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI). Coordenadora do Módulo Jean Monet/UFC. Coordenadora do Projeto de Pesquisa sobre Gestão Sustentável em Resíduos Plásticos (Edital Universal CNPQ). Pesquisadora Por Produtividade (PQ). E-mail: tarinfmontalverne@yahoo.com.br.

uma importância econômica, social e ecológica, inclusive para a sustentabilidade da atividade pesqueira, buscar-se-á instrumentos para a conservação e recuperação de tais ecossistemas, que decorrer-se-á da observação de seus serviços ecossistêmicos, da transversalidade e da confluência dos microssistemas legais da área ambiental com o ordenamento jurídico pátrio.

Palavras-chave: serviços ecossistêmicos; manguezais; comunidades tradicionais; código florestal; carcinicultura.

1 INTRODUÇÃO

As modificações trazidas pelo intitulado “novo código florestal” - Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 - refletem uma modificação de paradigma de tutela administrativa na seara ambiental. É cabível compreender que, desde esta lei, há severas críticas às normas de proteção do ecossistema manguezal (OLIVEIRA-FILHO, 2016).

Primeiramente, apesar de a Lei nº 12.651/2012 definir os manguezais em todas as feições como Áreas de Preservação Permanente (APP), ela negligência ao não reconhecer a resiliência dos manguezais e seus estados alternativos. Ademais, o novo código florestal já começa a enviesar o ecossistema manguezal para os interesses econômicos (OLIVEIRA-FILHO, 2016), a saber: carcinicultura.

Neste sentido, a tendência de retrocessos foi consolidada com o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) das ações diretas de inconstitucionalidade que buscavam impugnar diversos dispositivos do novo Código Florestal a partir do argumento da violação ao princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado e do princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

Para além da sua importância ambiental, os manguezais auxiliam com recursos vivos e não vivos para os seres humanos e para as comunidades locais. Uma das atividades econômicas que contribuem para a degradação destes habitats é justamente carcinicultura. Neste sentido, um dos impactos é a eutrofização das águas, contaminação por produtos químicos tóxicos, introdução de espécies exóticas, dentre outros (SOUZA *et al*, 2018).

Todas essas consequências geram, por exemplo, perda de habitat e mudanças na teia alimentar dos manguezais. Nesse contexto, conclui-se que a manutenção dos manguezais tem uma relevância econômica, social, ecológica. Isto é, os manguezais

são fundamentais para a atividade pesqueira (artesanal ou industrial) que acaba por abastecer os diversos centros urbanos, quando da necessidade de preservação de suas diversas espécies, além do suporte que dá ao seu desenvolvimento (SOUZA *et al*, 2018).

Pontua-se que a importância dos manguezais estão vinculados com os seus serviços ecossistêmicos. Neste ponto, o marco da institucionalização de tais serviços é a Avaliação ecossistêmica do Milênio, que é um estudo sobre o estado dos ecossistemas mundiais patrocinado pela ONU em 2003 e, posteriormente, publicada em 2005 (ALTMANN, 2020). A AEM institui o conceito de serviços ecossistêmicos enquanto “os benefícios que as pessoas podem obter direta ou indiretamente dos ecossistemas (MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, 2021).

Deste modo, a partir de tal conceito, devido aos seus diversos serviços ecossistêmicos (serviços de produção ou abastecimento, serviços de regulação, serviços de suporte e serviços culturais), a degradação dos manguezais tem propiciado perdas à produção pesqueira, que está intrinsicamente vinculada aos sistemas estuarinos e manguezais, o que não se restringe unicamente ao que é capturado no local. Para além da importância ambiental, o ecossistema manguezal contribui com recursos naturais para as diversas populações e são territórios essenciais onde as comunidades locais pesqueiras vivem.

Há de observar que para a pesca, a manutenção dos estoques pesqueiros necessita do fornecimento de *habitat*, áreas de berçário e alimentação de tais espécies (GASPARINETTI *et al*, 2018). Considera-se que em torno de 80% das espécies marinhas de valor comercial têm uma dependência direta ou indireta com os manguezais (SOUZA *et al*, 2018). Ou seja, o ecossistema manguezal é área de berçário e abrigo para diversas espécies.

A manutenção de tais serviços ecossistêmicos provenientes dos manguezais necessita de uma interação entre a sociedade e o meio ambiente. Nesta relação, enquadra-se a necessária tomada de decisão para a gestão sustentável de tais ecossistemas, tanto pelas ações do poder público quanto pelos atores locais que se relacionam diretamente com o mangue (SILVA JÚNIOR; NIGACIO; RODRIGUES, 2020).

Neste sentido, é necessário buscar ações efetivas de conservação de tais áreas em prol também de uma segurança alimentar e para que se atinja os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. A partir de tal compreensão, o presente trabalho pretende analisar de que forma as modificações do código florestal alinhada com as tentativas de diminuir as normas protetivas aos manguezais podem impactar a atividade pesqueira.

Quanto aos métodos, pretende-se realizar investigação indireta, por meio de pesquisa bibliográfica e documental e exploratória. Para tanto, primeiramente, buscar-se-á analisar as repercussões acerca do código florestal e seus avanços e retrocessos correlatos. Posteriormente, observar-se-á os impactos na atividade pesqueira em face das alterações realizadas pelo novo código florestal e o vínculo com os interesses econômicos. Por fim, a partir da compreensão de que o ecossistema manguezal tem uma importância econômica, social e ecológica, inclusive para a sustentabilidade da atividade pesqueira, buscar-se-á instrumentos para a conservação e recuperação de tais ecossistemas, que decorrer-se-á da observação de seus serviços ecossistêmicos, da transversalidade e da confluência dos microssistemas legais da área ambiental com o ordenamento jurídico pátrio.

2 O CÓDIGO FLORESTAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: AS REPERCUSSÕES FRENTE AO PRINCÍPIO DO RETROCESSO AMBIENTAL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651/2012) trouxe mudanças importantes no regime jurídico de seus principais institutos de uso da terra e proteção florestal, visto que substituiu o Código Florestal de 1965. Exemplifica-se com a alteração das métricas às Áreas de Preservação Permanente (APPs) e às áreas de Reserva Legal (RL).

Em seu turno, em 19 de outubro de 1999, na Câmara dos Deputados, foi apresentado o Projeto de Lei de nº 19.876 que tinha por objeto a alteração do Código Florestal de 1965. O parecer, dentre outras coisas, foi no sentido de compreender que o Código Florestal anterior era rígido ao ponto de impedir empreendimentos em

margem de rio, tais como a construção de porto. Além disso, apesar da severidade da lei, a degradação ambiental continuou (BRASIL, 2021).

Nessa esteira, o projeto de lei se encontra dentro de um arcabouço maior, visto que a partir da década de 1990, as alterações legislativas promovidas no Código Florestal foram decorrentes, principalmente, de divulgação recorrente de dados obtidos por imagens de satélite, que demonstrava o aumento do desmatamento no Brasil. Nesse contexto, a série de mudanças na lei teve início com a promulgação da Medida Provisória de nº 1.511/96. Além desta, cita-se a Medida Provisória de nº 2.166, editada em 2001. Tal documento permaneceu em vigor até 2012, mas com diversas alterações (BRASIL, 2013).

Questiona-se, nesse ponto, se a diminuição das regras de proteção ambiental em relação ao ordenamento anterior pode ser considerada a melhor solução para áreas que são mais sujeitas à degradação, como as APPs. A priori, a continuidade de uma degradação perpassa pela não efetividade e eficácia dos mecanismos de fiscalização e monitoramento e, não, pela diminuição da severidade da lei com relação às medidas protetivas.

Levando-se em conta as pressões para a alteração do Código Florestal, assim como a sua flexibilização, a Câmara dos Deputados, em 2009, acabou por criar uma comissão especial para analisar os projetos de lei em trâmite quanto ao Código Florestal (BRASIL, 2013).

A conversão do projeto em lei, portanto, foi palco de inúmeros debates, trazendo à cena atores sociais vinculados ao agronegócio e, do outro lado, às questões ambientais. O fato pode ser corroborado na análise do documento que contém as falas descritas nas audiências públicas. Neste ponto, observa-se que na visão do setor ruralista: a legislação, à época, engessava, atrapalhava o setor produtivo; havia pedidos para a anistia; críticas ao Ibama e às Organizações da Sociedade Civil (OSC) ambientais; as inseguranças jurídicas decorrentes das alterações sofridas pelo Código Florestal de 1965, dentre outros (BRASIL, 2010).

Por outro lado, a aprovação do novo código florestal trouxe uma preocupação para a ala ambientalista, uma vez que retrocede em uma série de avanços na legislação ambiental brasileira, além do temor do aumento de desmatamento. Neste

sentido, alguns pontos polêmicos giram em torno da redução das faixas mínimas de preservação previstas pelas APPs; Reserva legal e a suspensão das multas por desmatamentos ocorridos antes de 22 de julho de 2008. A flexibilização do Novo Código Florestal pode ser visualizado já no Parecer do Projeto de Lei de nº 19.876, tendo em vista que logo no início é posto que o projeto é Dedicado aos agricultores brasileiros (BRASIL, 2010).

Ao fazer a comparação do atual diploma legal com o Código Florestal de 1965, pode-se sinalizar a ocorrência de um retrocesso jurídico quanto à proteção do meio ambiente, em especial as áreas de proteção, tais como reserva legal e área de preservação permanente.

Tendo em vista a preocupação do retrocesso da legislação ambiental brasileira, a discussão acerca do novo código florestal chegou ao Supremo Tribunal Federal, por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 4901; 4902; 4903 e 4937. Apesar de ter retificado alguns pontos que foram questionados, o STF considerou o novo Código Florestal constitucional.

Nesses termos, a decisão final do STF com relação a estas ações em face da lei nº 12.651/2012 consolidou as principais alterações da lei e abriu espaço para a sua implementação. Ao se analisar o acórdão da decisão, que contempla todas as ações, tem-se a discussão se as sobreditas alterações afrontaram os direitos fundamentais e comentários com relação ao princípio da vedação de retrocesso social, que de, acordo com o Ministério Público, estabelecem um padrão de proteção ambiental manifestamente inferior ao anteriormente existente (BRASIL, 2013).

Por sua vez, no acórdão, observa-se, em diversos votos, uma discussão se o princípio da vedação de retrocesso social pode se sobrepor à vontade do legislador e do administrador público, assim como da discussão entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento. Abordou-se ainda a questão da salvaguarda da segurança jurídica e do desenvolvimento nacional, no que se refere ao marco zero na gestão ambiental brasileira datada do dia 22 de julho de 2008.

No que tange ao princípio da vedação de retrocesso social, compreendeu-se, em muitos votos, que não seria oportuno desqualificar uma norma legal como sendo contrária ao comando constitucional de proteção ambiental ou então, sob o rótulo de

“retrocesso ambiental”. Afastou-se, portanto, as nuances que possam envolver o processo decisório do legislador, uma vez que foi investido na função de forma democrática com a finalidade de apaziguar os diversos interesses, muitas vezes, conflitante por intermédio das regras (BRASIL, 2013).

Outra interpretação referente ao princípio da vedação do retrocesso foi a do Ministro Dias Toffoli. Em seu voto, o ministro compreendeu que o princípio não pode ser interpretado como a proibição de qualquer retrocesso no que tange às normas concretas. Neste sentido, o sobredito princípio, para o Ministro, compele à preservação do núcleo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que pode acontecer por meio da adoção de medidas compensatórias de intervenções que possam ser lesivas ao meio ambiente.

Nas palavras de Herman Benjamin (2012), o princípio da proibição de retrocesso pode ser considerado ainda um conceito em evolução, de modo que ainda se discute se ele é dinâmico/relativo ou estático/absoluto. No primeiro caso, deve-se obedecer ao princípio da proporcionalidade, o que impediria a diminuição do nível de proteção jurídica em caso de uma justificativa convincente. Assim, caberia ao legislador demonstrar a inofensividade da regressão imposta, assim como a manutenção do *status quo* de tutela dos bens jurídicos envolvidos. Nesse ponto, tem-se, a partir da Constituição Federal de 1988, três núcleos jurídicos duros relacionados à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a saber: processo ecológico essencial ou então serviços ecossistêmicos; diversidade e integridade genética e extinção de espécies (BENJAMIN, 2012).

Assevera-se, portanto, que o Novo Código Florestal está dissonante com o dever constitucional de preservar e restaurar o núcleo jurídico duro exposto no artigo 225 da CF/88, visto que há inúmeros dispositivos em desacordo com a CF/88.

À despeito da fundamentação utilizada pelo Ministro Relator Luiz Fux quanto à controvérsia entre a vedação de retrocesso social e a liberdade do legislador, nas palavras de Sarlet (2015), tal autonomia está limitada pelo princípio da proteção da confiança e da necessidade de fundamentar as medidas reducionistas.

Se por um lado, não se pode interferir na atividade legislativa. Por outro lado, tendo por pressuposto o princípio da proteção da confiança, uma eventual

intervenção restritiva, no caso, de normas ambientais, requer uma ponderação entre o dano provocado pela lei restritiva à confiança individual e a importância do objetivo desejado pelo legislador em prol da coletividade (SARLET, 2015). De tal sorte, a promulgação do novo código florestal não condiz com o segundo pressuposto, tendo em vista que a diminuição dos espaços especialmente protegidos não vai beneficiar a coletividade (SARLET, 2015). Pois esta vai ser prejudicada com a diminuição dos espaços protegidos e, portanto, dos serviços ecossistêmicos provenientes de tais áreas e com a diminuição do equilíbrio ecológico.

Na mesma linha, apesar de acompanhar o Ministro Relator Luiz Fux na maioria dos dispositivos impugnados, Rosa Weber divergiu em alguns pontos, inclusive na fundamentação jurídica. Em sua fundamentação, a Ministra salientou a indissociabilidade entre o direito econômico e o direito ambiental, visto que há um compromisso constitucional com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, moderado, contudo, na sua aplicação com os princípios da ordem econômica fundada no desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2013). A partir disso, registra-se o princípio da proibição do retrocesso em matéria ambiental.

Nesse ponto, ocorre uma fundamentação jurídica distinta quanto aos dois ministros citados anteriormente. Assim, para Rosa Weber (BRASIL, 2013), as conquistas normativas alcançadas no que se refere à construção de um quadro efetivo de proteção do direito ao meio ambiente devem ser asseguradas e incrementadas de forma progressiva. Assim, as normas ambientais não devem sofrer redução ou alteração de forma injustificável ou desproporcional com o objetivo do dever de prestar tutela adequada e efetiva aos direitos fundamentais, de modo a se configurar uma situação de retrocesso. Nesse ponto, coaduna-se com o Sarlet e Herman Benjamin.

Inclusive, Rosa Weber (BRASIL, 2013) salienta que apesar do legislador ter uma certa liberdade na formulação de política pública de proteção ao meio ambiente, cabe ao poder judiciário interferir em casos de tutela normativa insuficiente, de omissão ou de políticas públicas contrárias ao núcleo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse ponto, umas das formas de violações ao princípio da proibição de retrocesso ambiental é a redução da salvaguarda jurídica e,

outra, menos perceptível, é com relação ao esvaziamento ou enfraquecimento das normas de previsão de direitos e obrigações ou dos instrumentos de atuação do direito ambiental (BENJAMIN, 2012), como APPs e Reserva Legal.

Salienta-se, enfim, que o desenvolvimento econômico previsto na Constituição Federal, em seu artigo 170, não pode prosperar por meio de uma política unicamente monetarista, extrativista e produtivista sem entrar em conflito com os ditames constitucionais, em especial, nos que regem a ordem econômica e os que fazem referência a defesa do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais (DERANI, 2008).

A partir desse ponto, verificar-se-á no próximo capítulo, os impactos das alterações do Código Florestal, primordialmente, quanto aos manguezais e à aquicultura, nas atividades pesqueiras.

3 CARCINICULTURA E MANGUEZAIS: IMPACTOS E INCONGRUÊNCIAS DA LEI Nº 12.651/2012

O manguezal pode ser considerado como um ecossistema aberto. Nessa esteira, é dependente da estabilidade e da salubridade tanto do seu próprio sistema quanto dos sistemas vizinhos. Esta dependência está relacionada ao recebimento de insumos, como água e nutrientes e, também, da entrega de matéria orgânica, que por ele é sintetizada (COMITÊ BRASIL, 2012). Os apicuns, por exemplo, estão vinculados aos manguezais pelo constante fluxo de nutrientes (SCHMIDT; BEMVENUTI; DIELE, 2013)³.

No entanto, a característica de ser um ecossistema aberto resulta em vulnerabilidade quanto às alterações tanto na estabilidade do próprio ambiente quanto nos ambientes vizinhos (COMITÊ BRASIL, 2012). Assim, os manguezais são vislumbrados por sua dinâmica ambiental, que é condicionada, no entanto, a diversos elementos naturais, bem como a diversidade de feições que os integram.

³ O apicum é valioso para o ecossistema manguezal, em especial, devido a sua característica que envolve as áreas de expansão da vegetação de mangue, posto que representa o estágio evolutivo de tal ecossistema, além da produção de nutrientes para a complexa cadeia alimentar relacionada. Ademais, outro ponto fundamental é que estão intrinsecamente vinculados com as comunidades tradicionais costeiras e a manutenção da biodiversidade que justifica a sua interdependência com outros habitats vinculados as zonas costeiras e marinhas (DA SILVA, 2020) .

Devido à importância ecológica e por ser considerado um dos ecossistemas mais produtivos e biogeoquimicamente ativos, eles são fontes importantes de sequestro de carbono. Entretanto, apesar da sua enorme importância, os manguezais, a nível global, estão sendo degradados a uma taxa de perda em torno de 1% – 2% ao ano SPALDING; KAINUMA; COLLINS, 2010). Ademais, a taxa de perda chegou a atingir 35% nas últimas décadas (FAO, 2007).

A extensa perda de manguezais reforça, portanto, a importância de conservar, valorar os seus serviços ecossistêmicos, além de empregar tais valores de forma adequada no planejamento e na gestão costeira. Nesse pressuposto, com o intuito de conservar tal ecossistema, diversos documentos, de forma direta e indireta, procuram conservar este ambiente.

Primeiramente, salienta-se que, ainda em 1988, a partir da publicação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, por intermédio da Lei Federal de nº 7.661, foi prevista a realização de zoneamento de usos e atividades na zona costeira, além de dar prioridade à conservação e à proteção a diversos lugares, inclusive os manguezais. Já no âmbito da legislação em relação à Mata Atlântica, foi editado o Decreto nº 750/1993, que vinculou os manguezais como um dos ecossistemas relacionados à Mata Atlântica, promovendo-lhe o mesmo nível de proteção legal. Esta normativa foi revogada pelo Decreto de nº 6.660/2008, mantendo a associação dos manguezais com a Mata Atlântica (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, 2018).

Além disso, a nível internacional, o ecossistema manguezal, bem como sua fauna e flora, como zona úmida e recurso da biodiversidade nacional, respectivamente, estão protegidos e acobertados a partir do rol de responsabilidades que foi assumido pelo Brasil, no momento em que se tornou signatário de determinadas convenções, como a de Washington e de Ramsar. Além destas Convenções, outros instrumentos internacionais protegem os manguezais, tais como a Convenção da diversidade biológica, de Bonn e sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e Flora Selvagens em Perigo de Extinção (CITES), Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, dentre outras

(INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, 2018).

Levando-se em conta o caráter internacional, tais convenções, apesar de não possuírem regulamentos específicos de proteção dos mangues, elas traçam diretrizes gerais que intentam a proteção e a conservação de áreas tais quais os manguezais.

Contudo, ao se analisar a conjectura da política ambiental brasileira atual e, em especial, o código Florestal, no que diz respeito às áreas de preservação permanente, a proteção ficou bem mais flexível.

Nesse pressuposto, o Código Florestal considera as APPs como áreas protegidas, cobertas ou não por vegetações nativas. Este espaço, por sua vez, têm por finalidade a preservação dos recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade e a biodiversidade. Além do mais, facilita o fluxo gênico tanto da fauna quanto da flora.

Ademais, esta área possui a função de proteger o solo e assegurar o bem-estar do ser humano. Entretanto, o aspecto principal das APPs ficou em um plano secundário, tendo em vista o aspecto econômico, no que tange a lei em análise.

Apesar dos manguezais e suas feições associadas e interdependentes possam ser caracterizadas pela dinâmica e pela sua intrínseca inter-relação, a referida lei desconsiderou a relevância de tais características (ALBUQUERQUE, 2015). Ou seja, a lei compreende o mangue como uma tipologia desassociada dos salgados e apicuns. Além disso, acrescentou-se um capítulo intitulado “Uso ecologicamente sustentável dos apicuns e salgados em atividades de carcinicultura e salinas”.

Verifica-se, neste intento, uma das problemáticas, no que se refere aos manguezais no contexto do código florestal. A separação destas feições são errôneas, visto que o manguezal é formado por diversas fisionomias vegetais, sendo possível citar os apicuns e os salgados. Cientificamente, podem ser conceituados como um ecótono, isto é, uma zona de transição, de solo, comumente, arenoso, com ausência de cobertura vegetal ou então abrigando uma vegetação herbácea (COMITÊ BRASIL 2012).

Os interesses econômicos focados no uso desse ambiente passaram a considerar todo esse ecossistema manguezal como algo apartado ou isolado de suas

áreas alagadas (PRATES; GONÇALVES; ROSA, 2012). É exatamente o que pode ser observado no capítulo relacionado ao uso sustentável dos apicuns e salgados.

Percebe-se que, de uma certa forma, o legislador procurou harmonizar os direitos, visto que procurou resguardar os manguezais como áreas de preservação permanente. Porém, deixou os apicuns e salgados como áreas de uso ecologicamente sustentável, tendo em vista os interesses dos carcinicultores (ALBUQUERQUE, 2015). No entanto, a distinção pode acarretar na violação da área protegida, o que pode dificultar a fiscalização dos órgãos ambientais.

Nesse aspecto, pode citar como exemplo uma recente decisão do TRF5. O julgamento se deu a partir de um recurso de uma ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal. Para tanto, o Tribunal condenou uma empresa a retirar criadouros de camarões em área de manguezal. A ré se baseou, na defesa, justamente no código florestal, alegando que a atividade de carcinicultura era exercida no local desde 1998 e que a atividade não estava em área de manguezal, apesar de existir vegetação de mangue no entorno. Além deste fato, observa-se que houve a omissão da Administração Estadual do Meio Ambiente de Sergipe por ter emitido o termo de regularização do empreendimento (BRASIL, 2016).

Depois, para além da dificuldade de fiscalização, a presente desassociação acaba também por ignorar a interdependência dos componentes do ecossistema manguezal, em todas as suas feições. Assim, tal forma se mostra inadequada para alcançar os objetivos concernentes a conservar a biodiversidade marinha e a manutenção dos serviços do ecossistema (ALMEIDA, 2020). Outrossim, essa classificação resulta na dificuldade de se atingir os próprios objetivos assinalados pela lei: salvaguarda da absoluta integridade dos manguezais e dos processos ecológicos essenciais a eles associados; garantia da manutenção da qualidade da água e do solo, respeitadas as apps e, em especial, o respeito às atividades tradicionais de sobrevivência das comunidades locais. É preciso, enfim, pensar em uma abordagem e um pensamento integrador. Isto é, uma abordagem baseada em ecossistema.

No entanto, os que acatam o estabelecimento das áreas de apicuns e salgados como áreas de uso sustentável, alegam que permitir, dentre os limites impostos na

lei, a atividade de carcinicultura e do setor salineiro nestas áreas promovem a continuidade destas atividades econômicas de forma organizada (ALBUQUERQUE, 2015). Ou seja, a transformação destas feições em APP poderia comprometer a expansão destas atividades.

Neste sentido, em todo o mundo, a aquicultura é responsável pela perda de 52% dos manguezais, sendo que a carcinicultura sozinha responde por 38%. Portanto, a carcinicultura é vislumbrada como o setor da aquicultura que mais atua sobre os manguezais. Apesar dos tanques de criação serem escavados, comumente, nas áreas de apicuns, o sistema de bombeamento da atividade tem repercussão em todas as feições do ecossistema manguezal, trazendo impactos negativos ao ambiente (DE LIMA; DA SILVA; DE CARVALHO, 2019)⁴, que será detalhado melhor a seguir.

Em que pese os impactos negativos, no Brasil, nas últimas três décadas, a criação de camarão se expandiu de alguns hectares em 1990 para quase 20.000 hectares em 2018. Neste sentido, a atividade está espalhada por inúmeros estados costeiros, sendo que a região Nordeste contribuiu com 98% da produção total de camarão no estado brasileiro. Isto é, com 19.845 hectares de viveiros ativos em 2018 (DE LIMA; DA SILVA; DE CARVALHO, 2019).

O censo de 2011 sobre a carcinicultura mostra o Ceará como o estado brasileiro com a maior área de cultivo com o total de 6.580 ha (33,2% do total do Brasil). Em segundo lugar, vem o Estado do Rio Grande do Norte. Cabe salientar que ao se comparar o censo de 2003 e 2011, nota-se um aumento no número de empreendimentos, de área, produção, sendo, no entanto, a produtividade menor (ROCHA; BORBA; NOGUEIRA, 2013).

Deste modo, a permissividade do Código Florestal, o desmonte da política ambiental e o crescimento da carcinicultura favorecem a destruição dos manguezais. Com as perdas de áreas de manguezal no Brasil, que já estão acumulados em cerca de 50.000 nas últimas três décadas (FAO, 2007), além das projeções crescentes, não

⁴ Os impactos da carcinicultura podem ocorrer tanto pela supressão da vegetação do manguezal, uma vez que desestrutura todo o ecossistema. Além deste impacto, tem-se a descarga de efluentes não tratados no meio ambiente. Neste sentido, este último impacto representa um dos maiores impactos socioambientais causados por esta atividade. (SILVA-JÚNIOR; NICACIO; RODRIGUES, 2020).

é aceitável comprometer a proteção deste ecossistema ao acatar a sua transformação em carcinicultura. Salienta-se, além do mais, a restauração efetiva das funções ecossistêmicas das áreas de manguezais que são alteradas e/ou degradadas pode levar em torno de 10 a 50 anos⁵ (SCHAEFFER-NOVELLI ET AL, 2012).

Levando-se em conta a série de serviços ecossistêmicos fornecidos pelos manguezais (proteção costeira, controle de erosão, purificação d'água, apoio à conservação da diversidade biológica, fornecendo habitats, áreas de desova, viveiros e nutrientes para vários animais), o papel deste ecossistema na cadeia alimentar marinha é crucial. Assim, quando os manguezais são destruídos, comumente, resultam em declínios nas capturas locais de peixes (FAO, 2007). Ao se avaliar a ligação entre manguezais e o setor pesqueiro, sugere-se que para cada *hectare* de mangue desmatado, os pescadores podem perder cerca de 480 kg de peixes por ano (FAO, 2006).

Neste sentido, outro impacto é o socioambiental, de modo que para as comunidades tradicionais costeiras, o uso tradicional dos serviços ecossistêmicos provenientes do mangue está intrinsecamente vinculado à saúde e ao funcionamento deste sistema. Portanto, tal uso está ligado à cultura local, ao território, ao patrimônio e ao conhecimento tradicional, que são perdidos com a instalação da carcinicultura.

Por fim, ao se considerar a atividade de carcinicultura e todos os impactos negativos decorrentes da degradação dos manguezais, é preciso buscar alternativas para a recuperação e conservação dos manguezais. Além do mais, é preciso reconhecer a importância deste ecossistema para a pesca e para a subsistências das comunidades tradicionais, como será visto a seguir.

⁵ Nesse aspecto, é possível sinalizar outra problemática com relação ao novo código florestal. O artigo 8º, § 2, prevê a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em locais onde a função ecológica do manguezal está comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inserida em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda. Tal fato, pode acarretar um estímulo à degradação de manguezais conservados, assim como à especulação imobiliária. Além disso, os manguezais deveriam ser recuperados no lugar de haver estímulo a sua descaracterização. (GARCIA, 2016).

4 A NECESSÁRIA TRANSVERSALIDADE DOS SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS NAS NORMAS AMBIENTAIS: PROMOVENDO A PESCA SUSTENTÁVEL POR MEIO DA SALUBRIDADE DOS MANGUEZAIS

Apesar de uma das justificativas para a alteração do código florestal ter sido a geração de emprego e renda, na prática não é isso o que pode ser vislumbrado. Desta forma, verifica-se que os manguezais geram fontes de emprego na produção de alimentos tanto para a subsistência quanto para o mercado. Nesse contexto, no estudo apontado por Queiroz *et al* (2020), demonstra-se que ao se comparar a renda dos pescadores artesanais e dos trabalhadores da carcinicultura, observou-se que na segunda atividade, as pessoas podem ganhar em média R\$ 76,76 por dia. Por sua vez, os pescadores artesanais podem receber em média R\$ 211,09, trabalhando menos horas (QUEIROZ, 2020).

O estudo demonstra, assim, que os pescadores artesanais além de ganharem uma renda maior do que os trabalhadores envolvidos na carcinicultura, desfrutam também dos serviços ecossistêmicos provenientes do ecossistema manguezal. Ademais, a atividade tradicional gera recurso para a subsistência e para a comercialização (QUEIROZ, 2020). Destarte, cabe sinalizar que tais números não podem ser considerados absolutos, haja vista que cada comunidade é distinta uma da outra, assim como os recursos naturais podem variar.

Nesses termos, o modo de vida das comunidades que vivem no entorno das áreas de manguezais que, comumente, é vinculada às atividades tradicionais, estão intrinsecamente conectadas ao ecossistema. Ou seja, aos ciclos sazonais, à biodiversidade, dentre outros elementos. Nota-se que as comunidades tradicionais possuem um modo de se relacionar com o ecossistema diverso da lógica do comércio de capital intensivo. Neste bojo, está incluso a produção cultural, social e espiritual (SILVA JÚNIOR; NIGACIO; RODRIGUES, 2020).

Assim, a pesca tradicional ou de pequena escala, atividade predominante na área de mangue, é um setor altamente produtivo, visto que é responsável por mais da metade das capturas mundiais de peixes (FAO, 2017). No que diz respeito às comunidades, a pesca artesanal desempenha um papel econômico dinâmico e

diversificado, além de, comumente, respeitar os recursos naturais locais. As comunidades acabam por incorporar os valores e tradições dos locais onde estão inseridas, contribuindo para a coesão dos processos sociais e, portanto, para o enriquecimento cultural.

Estima-se que o ecossistema manguezal oferece serviços ecossistêmicos avaliados em torno de US\$ 1,6 bilhão por ano. Tais serviços incluem apoio aos meios de subsistência das comunidades costeiras e ribeirinhas com matérias primas e alimentos, proteção, controle da erosão do solo, purificação da água, manutenção da pesca e sequestro de carbono. Além desses, pode-se citar o lazer, educação e pesquisa. (FAO, 2002).

Ao se levar em consideração que tais valorações podem ser subestimadas e ter uma quantidade limitada de informações disponíveis, o rendimento pesqueiro, mercados locais, serviços ecossistêmicos disponíveis e, portanto, os valores econômicos vinculados, podem variar entre os diversos manguezais existentes a nível global (PINHEIRO; TALAMONI, 2018) (FAO, 2002). Assim, há estudos colocando que os manguezais geram US\$ 5 bilhões em benefícios ao Brasil, como pesca e turismo (FUNDAÇÃO GRUPO BOTICÁRIO, 2021).

Outro fator que demonstra a importância dos manguezais e que compactua com a indissociabilidade do direito econômico e o direito ambiental, é justamente a valoração econômica do presente ecossistema. Coaduna-se, então, com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Neste sentido, é possível aferir que os manguezais intactos tenham um valor econômico em torno de 70% maior do que quando convertida em carcinicultura (BALMFORD, 2002). O impacto causado por este setor econômico denota uma alteração na paisagem, o que compromete nos ecossistemas costeiros, além de resultar em uma perda de território por parte das comunidades tradicionais. Neste ponto, para além dos impactos ambientais, há dois socioambientais: perda dos serviços ecossistêmicos e do acesso ao território. Por conseguinte, impacto similar à especulação imobiliária.

Cabe ponderar que em caso de esgotamento de recurso pesqueiro em uma área de manguezal, a comunidade pertencente àquele local e que dele sobrevive,

pode, aos poucos, deixar tais áreas. Destarte, acaba por procurar outros locais onde há níveis adequados à extração (DIAS-NETO; DIAS, 2015).

Tem-se, então, que afora a perda de território por parte da comunidade, as novas áreas passam a sofrer esforço de captura. Além disso, a redução das atividades tradicionais e a perda do conhecimento acabam por diminuir a autossuficiência e, conseqüentemente, acarretam em uma dependência externa (DIAS-NETO; DIAS, 2015).

Assim, é preciso considerar algumas ferramentas e identificar as atividades que sejam compatíveis com a manutenção do bom funcionamento de ecossistemas altamente produtivos. Neste caso, é possível citar os manguezais, a sua biodiversidade, além da provisão sustentável e da gama dos serviços ecossistêmicos (QUEIROZ, 2020). Adentra-se, neste sentido, na pesca artesanal e na necessidade de uma abordagem de gestão baseada em ecossistema.

É crível salientar que as discussões acerca da natureza jurídica das áreas de apicuns e salgados são importantes, tendo em vista que a partir desta brecha podem surgir conflitos ambientais em torno dos manguezais (LIMA, 2020).

Neste contexto, quanto aos pontos controversos no Código Florestal, no que diz respeito a este ecossistema, cabe, ainda, algumas observações. Nota-se, primeiramente, que o Código Florestal não vislumbrou uma abordagem ecossistêmica, tendo em vista a segregação das feições dos manguezais e o não reconhecimento da interdependência de todas as feições do ecossistema.

Com relação à compartimentação do ecossistema manguezal, em nível hierárquico subsequente ao Código Florestal, a Resolução CONAMA n. 303 considerou as áreas de mangues e as definiu como APPs. Em que pese a resolução não afirmar explicitamente a existência das três feições do ecossistema (mangue, salgado e apicum), a definição do manguezal torna indubitável que a sua ocorrência independe da existência típica de mangue (apesar de ter feito referência à predominância da colonização por tais vegetais) (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, 2018). Posteriormente, ainda na mesma resolução, o artigo 3º, inciso X, deixa claro que o manguezal é considerado APP em toda a sua extensão, mantendo a proteção conferida no antigo Código

Florestal e referendada pelo NCF, artigo 3º, inciso XIII (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, 2018).

Depois, neste mesmo nível hierárquico, a resolução CONAMA n. 312, deixa claro em seu artigo 2º, a vedação da atividade de carcinicultura em manguezal. Nesse contexto, como delineado no capítulo anterior, o apicum, por ser uma feição do manguezal, deveria ser considerado e reconhecido no âmbito do poder legislativo e, por tal razão, no código florestal, como parte de tal ecossistema. Ademais, o dispositivo considera o manguezal, em toda a sua extensão, como APP (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, 2018). Em paralelo, ao permitir, dentro de alguns limites, a atividade de carcinicultura em área de apicum, percebe-se um conflito dentro do microssistema legal na seara ambiental.

Como já esboçado, as argumentações em torno da defesa das áreas de apicuns e salgados como feições dos ecossistema manguezal levam à compreensão de que pelo fato do ecossistema manguezal ser um sistema aberto, interdependente e interconectado, todas as suas feições contribuem na dinâmica (LIMA, 2020). Portanto, o uso e a ocupação das áreas devem ser compatíveis aos ditames constitucionais, no que tange ao núcleo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ou seja, é preciso garantir o equilíbrio ambiental dos manguezais, levando-se em conta todas as suas feições e, portanto, enquanto APPs.

Para tanto, a necessária tutela constitucional do meio ambiente, que é realizada mediante o microssistema jurídico, perpassa pelo equilíbrio ecológico como bem jurídico fundamental e que integra o núcleo essencial. Por sua vez, este microssistema tem como característica a atuação conjunta e integrada de normas e institutos jurídicos de diversas naturezas, conectados e adaptados aos princípios do direito ambiental (GARCIA, 2021). Nesse contexto, a função ecológica e/ou serviços ecossistêmicos devem perpassar por todas essas normas, inclusive no que se refere à pesca e ao ecossistema manguezal.

De modo que é preciso que o estado brasileiro, no que concerne à garantia de uma base ecológica para a produção de alimentos e proteínas, adote uma gestão de pesca para a conservação a longo prazo e o uso sustentável dos recursos pesqueiros

(FAO, 2017). Para isso, deve-se reconhecer o papel das comunidades tradicionais em matéria de restauração, preservação, proteção e gestão dos ecossistemas aquáticos e costeiros (FAO, 2017).

No que tange às culturas das comunidades tradicionais, elas são pautadas na abordagem ecossistêmica. Isto é, o respeito pelos ciclos naturais do sistema a utilização dos recursos que leva em consideração a capacidade de recuperação das espécies.

Pontua-se, ainda, que a abordagem ecossistêmica da pesca é um dos princípios orientadores da FAO para o fortalecimento da pesca de pequena escala, de modo que se procura abarcar os aspectos da globalidade e da sustentabilidade de todas as partes dos ecossistemas, assim como os meios de subsistência das comunidades e dos pescadores tradicionais (FAO, 2017).

Em que pese o novo código florestal fazer referência ao pagamento por serviços ambientais, que é considerado um avanço, não houve a devida atenção com relação aos serviços ecossistêmicos fornecidos pelos manguezais e sua relação com as comunidades tradicionais.

Por fim, para que haja uma transversalidade e a integração do microsistema jurídico ambiental e o cumprimento dos tratados e acordos assumidos pelo Brasil, é preciso avançar nos serviços ecossistêmicos, em especial, dos manguezais. Isto é, os serviços ecossistêmicos precisam se tornar visíveis perante a sociedade e a economia; é preciso inseri-los e serem levados em conta nos processos de tomada de decisão, ou melhor, nas políticas públicas e, por fim, desenvolver e aprimorar determinados instrumentos para a tutela da biodiversidade e dos ecossistemas (ARTMANN, 2020). Neste ponto, salienta-se o pagamento por serviços ambientais e as comunidades tradicionais.

5 CONCLUSÃO

O Novo Código Florestal constitui uma fonte de preocupação devido à revogação do antigo código, repercutindo em um retrocesso na legislação ambiental brasileira. Neste sentido, tem-se a necessidade de focar a atenção no enfrentamento à tendência de enfraquecer a tutela jurídico-ambiental no estado brasileiro. Diversas

normas estão violando o núcleo duro do direito ambiental, que é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Dentro desta tendência, cita-se a edição do atual Código Florestal, cuja implementação enfraqueceu instrumentos jurídicos de proteção ambiental, como as Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Legais.

Não por acaso que diversos dispositivos foram questionados por meio de ações diretas de inconstitucionalidade junto à Suprema Corte. Contudo, ao final, grande maioria dos dispositivos do Código Florestal foi declarada constitucional pelo STF.

Observou-se que durante a discussão do projeto de lei no Congresso Nacional e na análise do acórdão que decidiu pela constitucionalidade da lei, pautas como desenvolvimento econômico. Na Suprema Corte, tentou-se compatibilizar o desenvolvimento econômico e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. No entanto, houve a inobservância ao princípio da proibição do retrocesso socioambiental.

Ao priorizar aspectos econômicos na relação natureza-sociedade em detrimento dos aspectos socioambientais, acabou por gerar uma contradição no que diz respeito aos anseios por um desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, o manguezal possui diversas feições, podendo ser compartimentado em salgados, apicuns e vegetação de mangue. Pelo novo código florestal, os dois primeiros podem ser usados para a atividade de carcinicultura e salinas. Por sua vez, a vegetação de mangue é considerada como uma APP, em que pese considerar como APP também os manguezais, em toda a sua extensão. Nesse ponto, encontra-se o seu primeiro problema.

O desequilíbrio das feições não resguardadas resulta em um desequilíbrio em todo o ecossistema, que são conectados e interdependentes. Neste sentido, não se pode, portanto, assegurar a proteção e a manutenção dos serviços ecossistêmicos fornecidos pelo ecossistema.

Argumentou-se, desde a propositura da lei, que colocar os apicuns e salgados como APPs poderia comprometer a expansão das atividades de carcinicultura e das

salinas. Contudo, é preciso considerar o ecossistema manguezal como um sistema único.

Além disso, o setor da carcinicultura tem o condão de gerar diversos impactos sociais e ambientais. O manguezal apresenta condições propícias para alimentação, proteção e reprodução de diversas espécies, constituindo-se como um local necessário para o setor pesqueiro. Além da relevância ecológica, diversas comunidades possuem uma relação intrínseca com o local, repercutindo em sua subsistência, soberania alimentar, conhecimento tradicional, cultural e aspecto espiritual.

Neste sentido, em que pese o Código Florestal apresentar o pagamento por serviços ambientais, não levou em consideração os serviços ecossistêmicos prestados pelos manguezais.

Portanto, para que o Brasil consiga cumprir os compromissos assumidos no âmbito internacional, é preciso avançar na proteção de tais ecossistemas. Para tanto, observa-se a necessidade de levar em conta os serviços ecossistêmicos em todos os momentos e na transversalidade deste tema em todo o microsistema jurídico ambiental. Por fim, para que isso seja alcançado, é preciso reconhecer a importância das comunidades tradicionais para a manutenção dos serviços ecossistêmicos fornecidos no ecossistema manguezal.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Antonia *et al.* A proteção dos ecossistemas de manguezal pela legislação ambiental brasileira. Revista Geografia do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense. Niterói, v. 17, n. 33, 2015.

ALMEIDA, Fabrício Basílio de. Base ecossistêmica para a gestão em unidades de conservação marinho-costeiras do Brasil. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2020.

BALMFORD, Andrew *et al.* Economic reasons for conserving wild nature. science, v. 297, n. 5583, p. 950-953, 2002.

BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: BRASIL; COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E

FISCALIZAÇÃO E CONTROLE (Orgs.). Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília, DF: Senado Federal, 2012, p. 55-72.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de inconstitucionalidade nº 4901. Relator: Ministro Luiz Fux. Distrito Federal, 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355097>. Acesso em: 5 dez. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei nº 1876/99 e apensado. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=777725&filename=PRL+1+PL187699+%3D%3E+PL+1876/1999. Acesso em: 5 dez. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1876, de 1999. Dispõe sobre Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, exploração florestal e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegraImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=1876&intAnoProp=1999&intParteProp=1#/. Acesso em: 5 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal 5ª região. Apelação: 0800249-25.2015.4.05.8500. Relator: Desembargador Federal Cid Marconi, Data de julgamento: 24. Nov. 2016. Disponível em: https://www4.trf5.jus.br/data/2016/11/PJE/08002492520154058500_20161129_87528_40500007336821.pdf. Acesso em: 5 dez. 2021.

DA SILVA, Ana Paula. Marisma, Manguezal (Mangue E Apicum): Ecossistemas De Transição Terra-Mar Do Brasil. Revista Brasileira de Geografia Física. v.13, n. 2, p. 727-742, 2020

DE LIMA, Thaís Bezerril Brandão; DA SILVA, Márcia Regina Farias; DE CARVALHO, Rodrigo Guimarães. Pesca artesanal, carcinicultura e manguezal: perspectivas da lei 12.651/2012 e o uso de apicuns e salgados em Canguaretama/RN. Sociedade & Natureza, v. 31, 2019.

DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

COMITÊ BRASIL EM DEFESA DAS FLORESTAS E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Código Florestal e a Ciência: o que nossos legisladores ainda precisam saber. Comitê Brasil. Brasília-DF, 2012.

DIAS-NETO, J.; DIAS, Jacinta de Fátima Oliveira. O uso da biodiversidade aquática no Brasil: uma avaliação com foco na pesca. Brasília, 2015.

FAO. 2002. Ecological Assessment of Mangroves in Egypt. Consultancy report by Saenger, P. Rehabilitation, conservation and sustainable utilization of mangroves in Egypt. TCP/EGY/0168. Ministry of Agriculture and land reclamation, Ministry of state for environment, FAO, Cairo, 31 pp.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. The world's mangroves 1980-2005. A thematic study prepared in the framework of the global forest resources assessment 2005, Rome (2007). Disponível em : <https://www.fao.org/3/a1427e/a1427e.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2021.

FAO & Wetlands International. 2006. Mangrove guidebook for Southeast Asia, by W. Giesen, S. Wulffraat, M. Zieren & L. Scholten. RAP Publication 2006/7. Bangkok, Thailand.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Diretrizes voluntárias para garantir a pesca de pequena escala sustentável no contexto da segurança alimentar e da erradicação da pobreza. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2017.

FUNDAÇÃO GRUPO BOTICÁRIO. Oceano sem mistérios: desvendando os manguezais. Disponível em: <http://www.fundacaogrupoboticario.org.br/pt/Biblioteca/Paper%20-%20Oceano%20sem%20mist%C3%A9rios.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2021.

GARCIA, Julio Cesar. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA RELAÇÃO JURÍDICO-AMBIENTAL. Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, v. 18, n. 41, 2021.

GARCIA, Letícia Couto *et al.* Análise científica e jurídica das mudanças no Código Florestal, a recente lei de proteção da vegetação nativa. Rio de Janeiro: ABECO, 2016.

GASPARINETTI, P. *et al.* Os valores dos serviços ecossistêmicos dos manguezais brasileiros, instrumentos econômicos para a sua conservação e o estudo de caso do Salgado Paraense. Documento de Trabalho, abril, 2018.

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Atlas dos Manguezais do Brasil. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 2018.

LIMA, Luiza Beatrays Pereira dos Santos. Preservação dos manguezais e a exploração salineira no estuário apodi-mossoró: o conflito jurídico sob a ótica do direito ao desenvolvimento. 2020. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, 2020.

Millennium Ecosystem Assessment. Relatório da Avaliação Ecossistêmica do Milênio. Disponível em: <https://millenniumassessment.org/documents/document.446.aspx.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2021.

OLIVEIRA-FILHO, Ronaldo Ruy de *et al.* On the impact of the Brazilian Forest Code on mangroves: a comment to Ferreira and Lacerda (2016). Ocean & Coastal Management, v. 132, n. 3, p. 36-37, 2016.

PINHEIRO, Marcelo Antonio Amaro; TALAMONI, Ana Carolina (orgs.). Educação Ambiental sobre Manguezais. São Vicente: Campus do Litoral Paulista – Instituto de Biociências, 2018. Disponível em: <https://www.clp.unesp.br/Home/publicacoes/educacao-ambiental-sobre-manguezais.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2021.

PRATES, Ana Paula Leite; GONÇALVES, Marco Antônio; ROSA, Marcos Reis. Panorama da conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil. Brasília: MMA/SBF/GBA, 2012.

QUEIROZ, LUCIANA DE SOUZA et al. THE SOCIAL AND ECONOMIC FRAMEWORK OF ARTISANAL FISHING IN THE STATE OF CEARÁ, BRAZIL. GEOSABERES: Revista de Estudos Geoeducacionais, v. 11, p. 180-198, 2020.

ROCHA, Itamar; BORBA, Marcelo; NOGUEIRA, Joana. O censo da carcinicultura nacional em 2011. Revista da ABCC – Associação brasileira de criadores de camarão. Ano XV, n. 1, jan. 2013, p. 24-28. Disponível em: https://issuu.com/tfds1/docs/abcc_jan_2013_final. Acesso em: 6 dez. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. 13 ed. rev. E atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SCHAEFFER-NOVELLI, Y. et al. Alguns impactos do PL 30/2011 sobre os Manguezais brasileiros. In: SOUZA, G.; JUCÁ, K.; WATHELY, M. (Org.). Código Florestal e a Ciência: o que nossos legisladores ainda precisam saber. Brasília, DF: Comitê Brasil, 2012. cap. 2, p. 18-27. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_criminal/Boas_praticas/Relacao_Projetos/projetoflorestar1/revista_codigo_florestal_e_a_ciencia.pdf

SCHMIDT, Anders Jensen; BEMVENUTI, Carlos Emílio; DIELE, Karen. Sobre a definição da zona de apicum e sua importância ecológica para populações de caranguejo-uçá *Ucides cordatus* (Linnaeus, 1763). Bol. Técn. Cient. CEPENE, v. 19, n.1, p. 9-25, 2013.

SILVA-JÚNIOR, João Jorge; NICACIO, Gilberto; RODRIGUES, Gilberto Gonçalves. A carcinicultura nos manguezais do nordeste brasileiro: problemáticas socioambientais nas comunidades tradicionais. Revista movimentos sociais e dinâmicas espaciais. Recife, v. 9, 2020, p. 70-84.

SOUZA, Caroline A. *et. al.* Biodiversidade e conservação dos manguezais: importância bioecológica e econômica. Educação Ambiental sobre Manguezais. São Vicente: Unesp, p. 16-56, 2018

SPALDING, Mark, KAINUMA; Mami; COLLINS, Lorna. World atlas of mangroves. London, UK: Earthscan, 2010.

O CADASTRO AMBIENTAL RURAL COMO FERRAMENTA DE CONTROLE DE PASSIVO AMBIENTAL

Jacqueline Maria Cavalcante da Silva¹

RESUMO

O Cadastro Ambiental Rural é obrigatório para todos os imóveis rurais e tem por finalidade integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, por meio de uma base de dados, para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Embora transcorridos quase 10 anos desde a publicação do novo Código Florestal esse instrumento não tem avançado de modo uniforme em todos os Estados brasileiros. Este estudo pretende verificar quais Estados têm apresentado avanço abaixo da média nacional e, a partir de dois exemplos concretos, apontar como a situação tem sido abordada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Para tanto, utilizar-se-á de pesquisa bibliográfica, complementada por pesquisa empírica documental. O estudo tem caráter exploratório e explicativo e as considerações finais refletem que o cadastro ambiental rural, enquanto instrumento de controle da quantidade de imóveis rurais, apresenta-se razoável, dada a significativa quantidade de imóveis cadastrados. Contudo, no que diz respeito ao controle do passivo ambiental precisa avançar. Alguns proprietários e possuidores têm visto o novo código florestal mais como um aliado para manutenção das situações irregulares constituídas do que como uma boa oportunidade para regularizar seus respectivos passivos ambientais. Os exemplos de julgados de São Paulo e Mato Grosso Sul junto ao Superior Tribunal de Justiça demonstram isso, não obstante esse tribunal tenha sido firme em defender o não retrocesso ambiental.

Palavras-chave: Novo Código Florestal. Cadastro ambiental rural. Programas de Regularização Ambiental.

1 INTRODUÇÃO

¹ Doutora em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UNICEUB), onde integra o Grupo de Pesquisa “Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável”. Possui Mestrado em Direito Constitucional.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu art. 24, competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre direito econômico, florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição (BRASIL, 1988). Em face disso, a União estabeleceu as normas gerais relativas ao Cadastro Ambiental Rural, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a complementação dessas normas com vistas à adequação com as particularidades regionais (BRASIL, 2012).

Sarlet e Leal (2020), em alusão à dimensão objetiva do direito fundamental à proteção do meio ambiente, ressaltam que esta implica nos deveres de proteção estatal a qual vincula todos os órgãos estatais, sem prejuízo de que haja uma projeção no domínio das relações entre os atores privados.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR), embora tenha sido introduzido de forma pioneira, em âmbito nacional em 2012, por meio do novo Código Florestal – Lei nº 12.651, de 2012 – há registros de que em 2008 já havia sido estabelecido um cadastro ambiental, como política voltada a combater o intenso desmatamento no bioma Amazônia, no âmbito dos Estados de Mato Grosso e Pará, tendo sido essa uma diretriz para a criação do cadastro em seus moldes atuais (PIRES-LUIZ; STEINKE, 2019).

Norma do Ministério do Meio Ambiente (MMA) define de modo explícito que a finalidade desse cadastro é integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais para fins de composição da base de dados voltada ao controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento (PGB, 2021a).

Nesse sentido, o estudo pretende verificar como tem se apresentado a evolução desses cadastros nos Estados, quais têm avanço abaixo da média nacional e, a partir de dois exemplos concretos, apontar como a situação tem sido abordada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

O estudo compõe-se de três seções principais, dando-se destaque a duas delas. A terceira seção que aborda as principais características do Cadastro Ambiental Rural e a forma com tem se dado a adesão a Programas de Regularização

Ambiental (PRA) dos imóveis rurais. E a quarta seção que aborda a situação dos cadastros nos Estados, destacando São Paulo e Mato Grosso do Sul como exemplos de Estados que requerem avanços nas regularizações ambientais dos imóveis rurais, complementada pela análise de dois julgados, junto ao Superior Tribunal de Justiça, envolvendo proprietários de imóveis rurais nesses Estados.

As considerações finais apresentam-se no sentido de que o cadastro ambiental rural enquanto instrumento de controle da quantidade de imóveis rurais apresenta-se com cenário razoável por apresentar quantidade significativa de imóveis cadastrados. Mas, relativamente ao controle do passivo ambiental ainda precisa avançar, uma vez que alguns proprietários têm visto o novo código florestal mais como um aliado para manutenção das situações irregulares constituídas do que como uma boa oportunidade para regularizar seus respectivos passivos ambientais. Exemplos de julgados de imóveis em São Paulo e Mato Grosso Sul demonstram que o Superior Tribunal de Justiça tem sido firme no sentido de evitar que essa visão implique em retrocesso ambiental.

2 A CRIAÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL, A PARTIR DO EXEMPLO DE INICIATIVA VOLTADA A COMBATER O INTENSO DESMATAMENTO NO BIOMA AMAZÔNIA

O Brasil dispõe de um Código Florestal desde 1934, o qual foi implementado no governo de Getúlio Vargas, por meio do Decreto Federal nº 23.793/1934. Esse primeiro código definia como florestas protetoras aquelas que visavam proteger sítios, os quais em função de sua beleza natural requeriam a conservação para fins de asilo às espécies raras da fauna indígena (RODRIGUES; MATAVELLI, 2020).

Com o passar dos anos, outros institutos foram sendo implementados visando fomentar a proteção ambiental, podendo se destacar o Estatuto da Terra de 1964, o Código de Defesa Florestal de 1965 e a Lei de Proteção à Fauna de 1967, além da

criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal e de reservas indígenas, parques nacionais e reservas biológicas, todos voltados à conscientização ambiental e sobre a relevância da gestão ambiental (NUNES; LEHFELD, 2018).

Em 2008, no âmbito dos Estados Mato Grosso e Pará, foi estabelecido um cadastro ambiental como política destinada a combater o intenso desmatamento no bioma Amazônia. A partir disso, foi motivado o desenvolvimento de um sistema integrado que visasse o monitoramento das intervenções nas propriedades rurais, sendo identificada a necessidade de que se expandisse para o âmbito nacional (PIRES-LUIZ; STEINKE, 2019).

E assim, foi criado o Cadastro Ambiental Rural (CAR), introduzido de forma pioneira, no âmbito nacional, somente em 2012, por meio do novo Código Florestal – Lei nº 12.651, de 2012. Trata-se de um instrumento de abrangência nacional que visa ao registro de todos os imóveis rurais (OLIVEIRA et al., 2018).

Com a promulgação do Decreto federal nº 7.830, de 2012, o CAR foi regulamentado mediante a criação do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), o qual visa o armazenamento e gerenciamento, a partir do registro eletrônico das informações ambientais relacionadas aos respectivos imóveis. As informações de que trata dizem respeito a: limite do imóvel; uso e cobertura do solo; Áreas de Preservação Permanente (APP); Áreas de Uso Restrito; Servidão Administrativa; e Reserva Legal (RL) (PIRES-LUIZ; STEINKE, 2019).

Os registros nesse cadastro têm regulamentação na Instrução Normativa MMA nº 2, de 5 de maio de 2014, do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e tem por finalidade “integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais referentes às Áreas de Preservação Permanente - APP, de uso restrito, de Reserva Legal, de remanescentes de florestas e demais formas de vegetação nativa, e das áreas consolidadas”, de modo a compor a base de dados para fins de controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento (PGB, 2021a).

3 A ADESÃO DE IMÓVEIS RURAIS A PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL, EM FACE DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL

O código florestal anterior continha elementos que dificultavam a aplicação da lei e a consequente regularização das propriedades, resultando em criminalização indistinta de produtores, sem que fossem segregados aqueles que abriram áreas em convergência com a lei vigente à época, haja vista as mudanças legais ocorridas no decorrer dos anos (CABRAL, 2013). O novo código florestal buscou minimizar esse tipo de problema.

O Código Florestal vigente tem sustentação em três pilares: o Cadastro Ambiental Rural (CAR), os Programas de Regularização Ambiental (PRAs) estaduais, os quais norteiam o processo de regularização e os Termos de Compromisso do produtor. Nesse sentido, foi determinado à União, aos Estados e ao Distrito Federal o dever de implantar o Programa de Regularização Ambiental de posses e propriedades rurais, visando adequá-las às disposições transitórias contidas do Novo Código Florestal (NUNES; LEHFELD, 2018).

Dentre as disposições transitórias do Novo Código Florestal destacam-se: i) o art. 59, o qual reza que cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal implantar Programas de Regularização Ambiental de posses e propriedades rurais; ii) o § 1º do art. 59, que prevê a regulamentação dos PRAs, por meio de normas de caráter geral, estabelecidas pela União, com o detalhamento mediante normas de caráter específico editadas pelos Estados e Distrito Federal; iii) o § 2º do art. 59, o qual prevê a inscrição do imóvel rural no CAR como condição obrigatória para a adesão ao PRA; iv) o § 5º do art. 59, o qual reza que a partir da assinatura do termo de compromisso, serão suspensas as sanções decorrentes das infrações cometidas no período entre a publicação da lei e a implantação do PRA em cada Estado e Distrito Federal, bem como após a adesão do interessado ao PRA, enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso; e v) o art. 60, segundo o qual a assinatura de termo de compromisso visando à regularização de imóvel ou posse rural implicará

na suspensão da punibilidade dos crimes previstos nos art. 38, 39 e 48 da Lei nº 9.605, de 1998², enquanto o termo e estiver sendo cumprido (BRASIL, 2012).

O Decreto nº 7.830, de 2012, o qual regulamenta o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), tem como principal objeto a normatização do Cadastro Ambiental Rural (CAR), visando à criação de um registro nacional no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sinima), para estabelecer uma base de dados volta ao controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e, sobretudo, ao combate ao desmatamento. Embora de nível nacional, requer o acompanhamento pela legislação estadual, por meio dos respectivos conselhos de meio ambiente, de modo a estabelecer as ações de baixo e alto impacto na região, sendo consideradas as peculiaridades locais (MACHADO; SALEME, 2017).

O Decreto nº 8.235, de 2014, o qual estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto nº 7.830, de 2012, traz, em seu art. 4º, os requisitos a serem observados na implantação desses programas os quais consistem em: i) termo de compromisso, com eficácia de título executivo extrajudicial; ii) mecanismos de controle e acompanhamento da recomposição, recuperação, regeneração ou compensação e de integração das informações no Sicar; e iii) mecanismos de acompanhamento da suspensão e extinção da punibilidade das infrações de que tratam os dispositivos da Lei nº 12.651, de 2012, os quais incluam informações sobre o cumprimento das obrigações firmadas para fins de suspensão e encerramento dos processos administrativo e criminal (BRASIL, 2014).

² Lei nº 9.605/1998. Art. 38. Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção:

Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade.

Art. 38-A. Destruir ou danificar vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção: (Incluído pela Lei nº 11.428, de 2006).

Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. (Incluído pela Lei nº 11.428, de 2006).

Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade. (Incluído pela Lei nº 11.428, de 2006).

Art. 39. Cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente:

Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

[...]

Art. 48. Impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

O termo de compromisso é o instrumento por meio do qual o proprietário ou possuidor rural firma as obrigações relativas à recuperação ambiental. O não cumprimento das obrigações pactuadas nesse termo implica no retorno do processo administrativo, em sanções a serem determinadas pelos programas dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do artigo 17 do Decreto 7.830/2012, além de providências que possibilitem o prosseguimento do processo criminal (SARLET; LEAL, 2020).

Os Programas de Regularização Ambiental (PRA), abordados pela Lei 12.651, de 2012, e pelos Decretos nº 7.830/2012 e nº 8.235/2014, se restringem à regularização das Áreas de Preservação Permanente (APP), de Reserva Legal (RL) e de uso restrito, que tenham sido desmatadas até 22 de julho de 2008 e ocupadas por atividades agrossilvipastoris, as quais poderão ser efetivadas mediante recuperação, recomposição, regeneração ou compensação, sendo que esta se aplica exclusivamente às Áreas de Reserva Legal suprimidas até a citada data (PGB, 2021b).

Quando o proprietário ou possuidor rural adere ao PRA fica protegido de ser autuado como decorrência de infrações cometidas em período anterior a 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal ou de uso restrito. Em razão disso, a partir da assinatura do termo de compromisso, ficam suspensas as sanções de que se trata e, mediante o cumprimento das obrigações firmadas no PRA, as multas decorrentes das sanções passam à condição de convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, ficando regularizadas as áreas rurais consolidadas (SARLET; LEAL, 2020).

Os registros de dados do CAR, no âmbito nacional, efetuados até 31 de dezembro de 2020³, apontam um total de 7.024.689 cadastros, referente a uma área de 539.327.533,1 hectares (MAPA, 2021). A distribuição dos cadastros apresenta-se conforme Quadro 1.

³ Última posição disponível em 7 set. 2021.

Quadro 1 – Distribuição dos cadastros ambientais rurais até dez. 2020

Grupo	Nº de cadastros	Nº de famílias/beneficiários	Área dos cadastros (ha)
Imóveis rurais	5.969.307	-	453.726.846,9
Territórios Tradicionais de Povos e Comunidades Tradicionais	2.807	170.341	33.298.984,0
Assentamentos da Reforma Agrária	15.962	885.041	52.301.702,2
Total	7.024.689	-	539.327.533,1

Nota: Beneficiários se referem aos Assentamentos.

Fonte: Elaboração própria a partir de MAPA, 2021.

De acordo com o § 3º, do art. 29, da Lei nº 12.651, de 2012, com a redação dada pela Lei nº 13.295, de 2016, a inscrição no CAR seria obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, devendo ser requerida até 31 de dezembro de 2017, sendo esse prazo prorrogável por mais um ano, a depender de ato do Chefe do Poder Executivo. O Decreto nº 9.257, de 2017, prorrogou o prazo para inscrição no CAR até 31 de maio de 2018 e a Lei nº 13.887, de 2019, acresceu à Lei nº 12.651, de 2012, o § 4º, o qual refere que aqueles proprietários e possuidores que inscreverem seus imóveis no CAR até dia 31 de dezembro de 2020 terão direito à adesão ao Programa de Regularização Ambiental (BRASIL, 2012, 2017).

Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais com passivo ambiental relativo às APP, RL e áreas de uso restrito após realizarem a inscrição no CAR, poderão solicitar de imediato a adesão aos Programas de Regularização Ambiental - PRA dos Estados e do Distrito Federal para proceder à regularização ambiental do seu imóvel rural (PGB, 2021b).

Efetuada verificação, considerada a posição 31 de dezembro de 2020, constata-se que do total de imóveis rurais cadastrados 55,5% solicitaram adesão a Programas de Regularização Ambiental (PRA). Entretanto, quando se verifica a situação por Estado é possível identificar casos em que a adesão não chegou a atingir nem 21%, como é o caso de São Paulo e Mato Grosso do Sul.

Quadro 2 – Percentual de adesão dos CARs a Programas de Regularização Ambiental por Estado

Estado	Nº de cadastros	Área dos cadastros (ha)	% de adesão dos cadastros a PRA
Acre	55.702	12.226.106,1	67,4
Alagoas	112.075	1.995.704,4	52,5
Amazonas	108.390	52.698.194,3	83,3
Amapá	17.400	4.699.612,7	54,3
Bahia	907.297	31.399.126,6	41,2
Ceará	298.620	10.092.689,6	71,5
Distrito Federal	15.226	722.718,5	79,3
Espírito Santo	99.538	3.506.577,8	100,0
Goiás	201.262	31.466.633,3	73,7
Maranhão	395.768	26.334.700,8	60,1
Minas Gerais	901.754	50.028.017,0	61,0
Mato Grosso do Sul	102.352	34.600.522,4	20,8
Mato Grosso	175.765	53.850.281,1	100,0
Pará	458.061	73.376.683,3	42,0
Paraíba	163.149	3.901.800,1	73,7
Pernambuco	359.985	6.729.420,0	71,5
Piauí	250.132	17.078.865,9	70,7
Paraná	486.867	18.195.958,8	60,1
Rio de Janeiro	57.270	2.744.549,9	68,3
Rio Grande do Norte	100.275	3.693.673,5	81,6
Rondônia	155.376	14.940.383,1	67,6

Roraima	27.448	6.913.329,5	65,0
Rio Grande do Sul	602.403	23.004.879,8	58,8
Santa Catarina	357.162	7.980.747,7	52,4
Sergipe	89.084	1.698.501,3	71,1
São Paulo	385.845	22.537.805,5	8,9
Tocantins	140.448	22.919.050,2	32,3
Total		539.336.533,20	

Fonte: Elaboração própria a partir de MAPA, 2021.

O Quadro 2 demonstra que em 81% dos Estados brasileiros a adesão a Programas de Regularização Ambiental supera o percentual de 50%, o que parece satisfatório. Contudo, dado que o prazo inicial foi 31 de dezembro de 2017, e que sofreu várias prorrogações, entende-se que poderia dispor de uma situação mais favorável.

Em relação ao número de imóveis rurais cadastrados, efetuada uma verificação a partir das áreas dos estabelecimentos agropecuários existentes no Brasil, conforme registros no Quadro 3, infere-se que uma quantidade significativa de área rural já se encontra cadastrada. Efetuada a estimativa da área total com base na média de área por faixa encontra-se 418.933.860 hectares, área menor do que a cadastrada, conforme se demonstra.

Quadro 3 – Área dos estabelecimentos agropecuários brasileiros distribuídos por faixas

Áreas de Estabelecimentos Agropecuários		Quantidade	Média da área por faixa (ha)	Área total estimada (ha)
De até 50 há	Área até 10,0 há	2.641.905	5	13.209.525
	Área de 10,01 a 25,0 há	937.247	17,5	16.401.823
	Área de 25,01 a 50,00 há	593.071	37,5	22.240.163
De 51 a 500	Área de 50,01 a 100,00	378.925	75	28.419.375

há	há			
	Área de 100,01 a 250,00 há	241.474	175	42.257.950
	Área de 250,01 a 500,00 há	97.717	375	36.643.875
De 501 a 1.000 há	Área de 500,01 a 650,00 há	21.858	575	12.568.350
	Área de 650,01 a 800,00 há	16.018	725	11.613.050
	Área de 800,01 a 1.000,00 há	15.065	900	13.558.500
De 1001 a 2.500 há	Área de 1.000,01 a 1.500,00 há	18.067	1.250	22.583.750
	Área de 1.500,01 a 2.000,00 há	9.195	1.750	16.091.250
	Área de 2.000,01 a 2.500,00 há	5.274	2.500	13185.000
De 2.501 ha e mais	Área de 2.500,01 a 15.000 há	14.943	8750	130.751.250
	Área de 15.000,01 a 50.000 há	1.048	32.500	34.060.000
	Área de 50.000,01 há e mais	107	50.000	5.350.000
Total				418.933.860

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE, 2020.

A partir do confronto dos dados constantes do Quadro 3 com os dados do Quadro 2, tem-se uma visão aproximada de que, em termos quantitativos, o número de imóveis rurais cadastrados é significativo.

O cadastro é um meio que possibilita aos proprietários e possuidores de imóveis rurais atingirem a regularização dos respectivos passivos ambientais, mas depende de uma efetiva adesão a Programas de Regularização Ambiental para que

isso ocorra, o que tem encontrado resistência por parte de alguns proprietários e possuidores.

Entende-se pertinente analisar essa resistência a partir da verificação da judicialização da matéria “cadastro ambiental rural” junto ao Superior Tribunal de Justiça – STJ, especialmente em relação aos Estados com menor percentual de adesão a Programas de Regularização Ambiental.

4 SÃO PAULO E MATO GROSSO DO SUL COMO EXEMPLOS DE ESTADOS QUE PRECISAM AVANÇAR NAS REGULARIZAÇÕES AMBIENTAIS – ANÁLISE DE JULGADOS DO STJ

Considerando que os Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul apresentaram menor percentual de adesão aos programas de recuperação ambiental (MAPA, 2021), efetuou-se levantamento de jurisprudência relativa a esses Estados, junto ao site do STJ, utilizando como argumento de pesquisa “cadastro ambiental rural” e “nome do Estado”, sendo identificado em relação à São Paulo cinco acórdãos e 202 decisões monocráticas e, em relação a Mato Grosso do Sul, zero acórdãos e 30 decisões monocráticas (STJ, 2021a, 2021b). Selecionou-se, de forma aleatória, uma decisão monocrática em cada um deles emitida em 2018.

No caso de São Paulo, efetuou-se análise de julgado de um Recurso Especial impetrado junto ao STJ por proprietários de um imóvel nesse Estado, os quais se insurgem contra o Ministério Público do Estado de São Paulo, buscando aplicação imediata da Lei 12.651/2002, em face de Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com base na Lei 4.771/1965. Trata-se de termo firmado, em 29 de janeiro de 2009, no qual se comprometeram a recompor a APP e instituir, demarcar e averbar a reserva legal do imóvel rural (STJ, 2018a).

O Tribunal de Justiça de São Paulo no julgamento, na origem, entendeu que o Termo de Ajustamento de Conduta foi celebrado sob a égide da Lei nº 4.771/65 e se aperfeiçoou com sua homologação, constituindo, a partir de então, ato jurídico perfeito, sendo incabível a aplicação do novo Código Florestal ao caso. Ademais, entendeu que aplicar o novo diploma legal sob a alegação de significativas

mudanças quanto à reserva legal e áreas de preservação permanente, cujas benesses são favoráveis somente ao interesse do particular, não seria razoável (STJ, 2018a).

O STJ, ao julgar o REsp em questão, manifestou posicionamento de que os seus precedentes são no sentido de fazer valer, no campo ambiental-urbanístico, a norma mais rigorosa vigente à época dos fatos, e não a contemporânea ao julgamento da causa, menos protetora da natureza. Foi acrescentado, ainda, que no novo Código Florestal (art. 59), o legislador não anistiou geral e irrestritamente as infrações ou extinguiu a ilicitude de condutas anteriores a 22 de julho de 2008, de modo a implicar perda superveniente de interesse de agir, mas, ao contrário, a recuperação do meio ambiente degradado nas áreas rurais consolidadas continua de rigor, agora por meio de procedimento administrativo mediante Programa de Regularização Ambiental (STJ, 2018a).

No tocante à Mato Grosso do Sul, relativamente a imóvel situado nesse Estado, o Ministério Público interpôs recurso especial contra acórdão do Tribunal de Justiça que em julgamento posicionou-se no sentido de que: i) as obrigações estabelecidas em Termo de Ajustamento de Conduta referentes à forma de recuperação de área degradada, não são exigíveis se incompatíveis com as determinações contidas na novel legislação ambiental, devendo ser considerado que a nova alteração legislativa teve por fim prorrogar a obrigatoriedade de inscrição no Cadastro Ambiental Rural e, por consequência, a implantação do Programa de Regularização Ambiental, que daquele depende; ii) o Novo Código Florestal é norma geral e posterior, apto a incidir imediatamente sobre as obrigações ambientais dos proprietários de imóvel rural; iii) a Lei nº 13.295, de 2016, prorrogou o prazo para inscrição no Cadastro Ambiental Rural até 31 de dezembro de 2017, e, por conseguinte, para implantação do Programa de Regularização Ambiental (STJ, 2018b).

Foi dado provimento ao recurso especial Ministério Público, mediante a fundamentação de que a jurisprudência do STJ, em matéria ambiental, tem o entendimento de que deve prevalecer o princípio *tempus regit actum*, de forma a não se admitir a aplicação das disposições do novo Código Florestal a fatos pretéritos sob pena de retrocesso ambiental (STJ, 2018b).

Não obstante com o cadastro seja possível atingir a regularização de passivo ambiental, mediante efetiva adesão a Programas de Regularização Ambiental, o teor de ambos os julgados demonstra que os proprietários e possuidores de imóveis têm buscado à justiça visando à utilização do novo código florestal não para efetivar a regularização, mas como um escudo a lhes favorecer, ainda que em detrimento da natureza. Por outro lado, o STJ tem demonstrado firmeza no sentido de evitar que, com sustentação nos dispositivos contidos no novo Código Florestal, seja incentivado o retrocesso ambiental mediante a manutenção das irregularidades ou postergação das recuperações ajustadas em termos de ajustamento de conduta.

5 CONCLUSÃO

O estudo buscou identificar quais Estados brasileiros têm apresentado baixo avanço em relação à adesão a Programas de Regularização Ambiental, visando entender como tem se comportado o cadastro ambiental rural enquanto ferramenta de controle de passivo ambiental, identificando, ainda, como a situação tem sido abordada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

Os dados levantados neste estudo possibilitaram uma visão aproximada de que, em termos quantitativos, o número de imóveis rurais cadastrados é significativo. Em termos qualitativos, foi constatado que em 81% dos Estados brasileiros a adesão a Programas de Regularização Ambiental superou o percentual de 50%.

Num primeiro olhar fica a impressão de ser uma situação satisfatória. Ocorre que o prazo final para que as propriedades e posses rurais fossem inscritas no CAR e, por consequência, aderissem aos citados programas, encerrou em 31 de dezembro de 2017, tendo sofrido várias prorrogações, sendo a última até 31 de dezembro de 2020. Assim, transcorridos aproximadamente 10 anos, desde a publicação do novo Código Florestal e consideradas as várias prorrogações de prazo, sendo a última até 31 de dezembro de 2020, seria esperada uma adesão mais maciça aos Programas de Regularização Ambiental.

Por outro lado, a análise de duas decisões judiciais, no âmbito do STJ, relativas a imóveis rurais situados nos Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul,

em relação aos quais foi constatado o menor percentual de adesão a Programas de Regularização Ambiental, evidenciou que os respectivos proprietários e possuidores têm buscado à justiça visando à utilização do novo código florestal não para efetivar a regularização, mas como um escudo a lhes favorecer, ainda que em detrimento da natureza.

Não obstante, há que se destacar que o Superior Tribunal de Justiça em ambos os julgados primou pela defesa no não retrocesso ambiental, ainda que isso implique a norma mais rigorosa vigente à época dos fatos, e não a contemporânea ao julgamento da causa, menos protetora da natureza.

Assim, a conclusão desse estudo apresenta-se no sentido de que o cadastro ambiental rural enquanto instrumento de controle da quantidade de imóveis rurais apresenta-se com cenário razoável, dada a significativa quantidade de imóveis cadastrados. Contudo, no tocante ao controle do passivo ambiental, ainda precisa avançar uma vez que alguns proprietários têm visto o novo código florestal mais como um aliado para manutenção das situações irregulares constituídas do que como uma boa oportunidade para regularizar seus respectivos passivos ambientais. Os exemplos de julgados de São Paulo e Mato Grosso Sul junto ao STJ demonstram isso.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; [...]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em 17 dez. 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.235, de 5 de maio de 2014. Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do

Distrito Federal, de que trata o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8235.htm. Acesso em 13 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.257, de 29 de dezembro de 2017**. Prorroga o prazo de inscrição ao Cadastro Ambiental Rural - CAR. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9257.htm#art1. Acesso em 13 dez. 2021.

CABRAL, Caroline de Souza Rodrigues. **Impactos econômicos da limitação do desmatamento no Brasil**. 2013. 134 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2013. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-01072013-111458/pt-br.php>. Acesso em: 12 dez. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Atlas do espaço rural brasileiro**, 2. ed., 2020. Disponível em: <http://rbc.org.br/ojs/index.php/rbc/article/view/300>. Acesso em 7 set. 2021.

MACHADO, Alexandre Ricardo; SALEME, Edson Ricardo. Cadastro ambiental rural, sustentabilidade e o programa de regularização ambiental. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 125-140, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/2595/pdf>. Acesso em: 12 dez. 2021.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. **Cadastro Ambiental Rural**: Boletim Informativo abr. 2021. Disponível em: <https://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4774-boletim-informativo-abril-2020/file>. Acesso em 7 set. 2021.

NUNES, Danilo Henrique; LEHFELD, Lucas Souza. O programa de regularização ambiental (PRA) como novo modelo de recuperação do passivo ambiental: falência do “punir para conscientizar”. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, p. 377-398, set./dez. 2018. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1316>. Acesso em: 5 set. 2021.

OLIVEIRA, Athila Leandro de; BORGES, Luis Antônio Coimbra; BARROS, Dalmo Arantes de; LAUDARES, Sarita Soraia de Alcântara; SANTIAGO, Thais Muniz Ottoni, JÚNIOR, José Edimar Vieira Costa. A reserva legal no âmbito do cadastro ambiental rural: breve análise do sistema de regularização ambiental do imóvel rural. **Floresta**, Curitiba, v. 48, n. 1, p. 27-36, jan./mar. 2108. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/floresta/article/view/49110>. Acesso em 5 set. 2021.

PIRES-LUIZ, Carlos Henrique; STEINKE, Valdir Adilson. O Código Florestal pode contribuir para a diminuição da degradação ambiental? **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 20, n. 72, p. 230–241, dez./2019. Disponível em:

<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/44221/27642>. Acesso em 5 set. 2021.

PORTAL DO GOVERNO BRASILEIRO - PGB. **Cadastro Ambiental Rural: O que é o CAR?** Disponível em: <https://www.car.gov.br/#/sobre>. Acesso em 5 set. 2021a.

PORTAL DO GOVERNO BRASILEIRO - PGB. **Cadastro Ambiental Rural: Regularização Ambiental.** Disponível em: <https://www.car.gov.br/#/sobre>. Acesso em 12 dez. 2021b.

RODRIGUES, A. R.; MATAVELLI, C. J. As principais alterações do Código Florestal Brasileiro. **Revista Brasileira de Criminalística**, v. 9, n. 1, p. 28-35, 2020. Disponível em: <http://rbc.org.br/ojs/index.php/rbc/article/view/300>. Acesso em 5 set. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; LEAL, Augusto Antônio Fontanive. Proteção do ambiente na Constituição Federal de 1988 e proibição de retrocesso: o caso dos Programas de Regularização Ambiental. **Direito Econômico Socioambiental**, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 156-187, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/27080/24624>. Acesso em 14 dez. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. **Recurso Especial nº 1.748.720 – SP** (2018/0135214-0). Decisão Monocrática, Relator Ministro Herman Benjamin, Publicada em, 4 set. 2018a. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/621554733/recurso-especial-resp-1748720-sp-2018-0135214-0/decisao-monocratica-621554751>. Acesso em: 17 dez. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. **Recurso Especial nº 1.757.549 – MS** (2018/0192469-6). Decisão Monocrática, Relator Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Publicada em, 27 set. 2018b. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/631134437/recurso-especial-resp-1757549-ms-2018-0192469-6>. Acesso em: 17 dez. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. **Jurisprudência do STJ: São Paulo.** Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=%22cadastro+AMBIENTAL+rural%22+E+%22sao+paulo%22. Acesso em: 17 dez. 2021a.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. **Jurisprudência do STJ: Mato Grosso do Sul.** Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/decisoes/toc.jsp?livre=%22CADASTRO+AMBIENTAL+RURAL%22+E+%22MATO+GROSSO+DO+SUL%22&tipo_visualizacao=RESUMO&b=DTXT. Acesso em: 17 dez. 2021b.

NOVÍSSIMO CÓDIGO FLORESTAL. BUSCA DA EFICÁCIA DA LEI 12.651/2012 À LUZ DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

Romana Coêlho de Araujo¹

Jorge Madeira Nogueira²

RESUMO

A Lei de Proteção da Vegetação Nativa (LPVN), Lei n° 12.651/2012, conhecida também como Novíssimo Código Florestal (NCF), completa dez anos de sua promulgação com a mais negativa avaliação entre as políticas públicas regulatórias do uso e da conservação do meio ambiente e dos recursos naturais no Brasil. O objetivo deste capítulo é revisitar essas críticas à luz de uma análise emoldurada por conceitos de Direito e Economia e com destaque para eficácia, eficiência e equidade do NCF. Nesses dez anos, conceitos pouco rigorosos – por exemplo, equivalência ecológica – têm obstaculizados a aplicação de métodos analíticos que aprofundariam a avaliação a priori de novos instrumentos explicitados no NCF, como é o caso das Cotas de Reserva Ambiental (CRA) que potencializam maior eficácia do NCF. Alguns raros estudos empíricos apontam obstáculos já identificados na implantação da Lei, como a inconsistência do Cadastro Ambiental Rural (CAR), também aqui discutido. A partir de um levantamento bibliográfico selecionamos os principais autores, linhas de pesquisa e artigos mais relevantes. A análise dessas referências é complementada por dados obtidos em fontes oficiais brasileiras de instituições públicas, privadas e do terceiro setor. Nossas análises explicitam o componente ideológico das críticas ao NCF que ressalta uma situação desejável por diferentes grupos sociais, situação essa que não foi materializada pelos códigos florestais anteriores, 1936 e 1965.

Palavras-chave: análise econômica do direito; lei de proteção da vegetação nativa; cotas de reserva ambiental; cadastro ambiental rural; eficácia; eficiência; equidade.

¹ Bacharel em Direito (UniCEUB, 2016) e em Economia (UCB, 1991). Mestre em Economia (Gestão Econômica do Meio Ambiente, UnB, 2003). Servidora do MPF e pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do UniCEUB. E-mail: rca0406@gmail.com.

² Professor Titular em Economia Ambiental da UnB. PhD (University of London, 1982). E-mail: jmn0702@unb.br.

1 INTRODUÇÃO

O Código Florestal brasileiro, Lei n. 4.771/1965 (BRASIL, 1965b), esteve em vigor durante quase cinco décadas, período no qual sofreu reformulações. Ele foi revogado pela nova Lei de Proteção da Vegetação Nativa (LPVN), Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012a), denominada por muitos de Novíssimo Código Florestal (NCF). Outros já não consideram NCF uma denominação adequada, uma vez que a alteração da nomenclatura para LPVN foi justificada pela sua abrangência, dado que a Lei 12.651/2012 não se restringe a florestas, mas engloba qualquer ecossistema terrestre nativo. Neste capítulo, apesar de reconhecermos esse argumento, utilizamos a denominação de NCF como direcionadora de nossos argumentos.

As motivações do NCF foram (e as suas consequências têm sido e continuarão sendo) de natureza política, ambiental, jurídica e econômica. Neste capítulo nos concentramos nas motivações e nas consequências jurídicas e econômicas. Essas moldaram significativamente as alterações que nele se materializaram no NCF depois de 13 anos de debates no Congresso Nacional³. De uma perspectiva jurídica, o Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008, regulamentou as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente dispostas na Lei de Crimes Ambientais, Lei n. 9.605/1998 (BRASIL, 1998). Assim, estabeleceu o processo administrativo para apurar as infrações e tornar as sanções civis, administrativas e penais mais efetivas pelo descumprimento das regras disponíveis no Código Florestal então vigente. Apesar das tentativas de regularização das propriedades terem sido feitas, a possibilidade de criminalizar os proprietários que não cumpriam as normas do código gerou descontentamento para muitos, em especial, entre os ruralistas. Esse descontentamento é considerado como o principal acelerador das discussões para alterar o Código Florestal (MEDEIROS, 2018).

Já de uma perspectiva econômica, a escassez de recursos orçamentários e humanos para monitorar a obediência ao estabelecido no Código de 1965 e os elevados custos privados impostos aos proprietários rurais para a conservação e a preservação ambiental estimularam a desobediência do Código de 1965 e a pressão

³ Mediante análise do Projeto de Lei n. 1.876/1999 e apensos na Câmara; e no PL 30/2011 no Senado.

política para alterá-lo. Um elemento econômico adicional de estímulo à reforma do Código de 1965 foi a popularização de programas de pagamentos por serviços ambientais (PSA) no território brasileiro, iniciados em 2005 na cidade de Extrema, Minas Gerais. Dessa forma, por meio da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), proprietários e produtores rurais influenciaram a reforma do Código de 1965, especialmente relacionados aos artigos 16 e 44, quanto às definições das áreas de Reserva Legal (BRANCALION et al., 2016; BRASIL, 1965b) e da Cota de Reserva Ambiental (CRA).

Tudo isso é história e há uma abundante literatura que a analisa, a ser destacada em seção específica deste capítulo. Depois de 10 anos da aprovação do NCF, nossas contribuições ao estado-das-artes derivam da busca de respostas a algumas questões norteadoras: 1. As mudanças nele incorporadas ampliaram a eficácia da legislação em termos de conservação e da preservação da vegetação nativa em propriedades rurais? 2. O NCF alterou a distribuição de custos e benefícios entre entes públicos e agentes privados para a obediência de suas regras legais? e 3. O NCF tem apresentado interfaces adequadas com outras políticas públicas ambientais, em particular com a Política de Pagamentos de Serviços Ambientais e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)?

A busca de respostas a essas três questões motivadoras é baseada em análise crítica, à luz do Direito e da Economia, da literatura técnica-científica existente. Em nossa análise procuramos estruturar um desenho metodológico que nos permita uma visão comparativa “com”/”sem” o NCF e “antes”/”depois” do NCF. Esse desenho estabelece, também, a estrutura deste capítulo. A primeira seção recupera, na literatura popular e na acadêmica, algumas críticas – positivas ou negativas - que proliferam antes, durante e após a aprovação do NCF pelo Congresso Nacional. Ao recuperarmos essas críticas emolduramo-las a conceitos jurídicos e econômicos essenciais para uma rigorosa avaliação de política pública, conceitos esses que são explicitados ao longo da própria seção. Como assinalado, nossa avaliação do NCF é baseada em uma análise comparativa em relação ao anterior código florestal brasileiro, desenvolvida na seção 2, e em uma avaliação jurídica e econômica do próprio NCF, apresentada na seção 3. As principais conclusões são apresentadas ao

final do capítulo explicitando o nosso posicionamento em relação à Lei de Proteção da Vegetação Nativa ou ao Novíssimo Código Florestal.

2 CRÍTICAS AO NOVÍSSIMO CÓDIGO FLORESTAL

O NCF foi gestado em um cenário de intensas e generalizadas críticas por parte do movimento ambientalista, do setor produtivo, da comunidade acadêmica e de movimentos sociais brasileiros⁴. O NCF alterou o marco regulatório acerca do uso e proteção de vegetação nativa em propriedades privadas no Brasil. Nesse contexto, ele inseriu inovações que permitem o aumento da área disponível para as atividades econômicas, ou, sob outra ótica, diminuem as exigências territoriais para a regularização ambiental. Dentre os critérios que afetam diretamente as atividades produtivas, as principais diferenças entre a nova legislação e a anterior estão relacionadas concisamente no Quadro 1 apresentado em Diniz e Ferreira Filho (2015).

Todas as mudanças resumidas no Quadro 1 foram objeto de críticas ácidas. Essas críticas tiveram como componente comum o argumento de que houve a supressão ou o arrefecimento de diversas salvaguardas previstas no Código Florestal de 1965. Entre eliminações e reduções criticadas destacaram-se o cancelamento da necessidade de recuperação em áreas consolidadas (desmatamento que ocorreu anterior a 2008) e em pequenas propriedades (até quatro módulos fiscais), a diminuição do tamanho das Áreas de Preservação Permanente (APP) e, em destaque, uma série de incentivos financeiros e/ou econômicos dirigidos aos gestores e proprietários rurais.

⁴ Medeiros e Gomes (2018) analisam as coalizões de advocacia (meio ambiente e agricultura) estabelecidas durante a revisão do Código Florestal brasileiro e as principais estratégias de negociação adotadas. Entrevistas, análise de documentos e notícias de jornais de grande circulação possibilitaram captar como os gestores do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) lideraram tais coalizões. A teoria do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) foi utilizada na análise das coalizões. Os resultados demonstram que esses ministérios recorreram à negociação como estratégia principal. A coalizão agricultura também investiu em informação científica, ao passo que a coalizão meio ambiente investiu em mobilização social.

Quadra 1 – Mudanças Mais Marcantes do Código Florestal 1965 para o Novo Código Florestal 2012

Código Florestal 1965	Novo Código Florestal 2012
No cálculo das áreas a serem mantidas como Reserva Legal (RL), eram excluídas as destinadas às APP. A sobreposição é permitida somente em casos particulares, regidos pelo parágrafo 6º do art.16.	Admite-se que as APP sejam abatidas no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel, desde que isso não implique conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo.
O referencial para cômputo das APP ripárias era o nível mais alto dos cursos d'água.	O referencial passa a ser a borda da calha do leito regular.
Estabelece delimitações rígidas para as APP e não permite flexibilização no caso de regularização.	Mantém parte das delimitações da legislação anterior, mas, para efeito de regularização ambiental, as APP nas margens dos cursos d'água e no entorno de nascentes, olhos d'água, lagos e lagoas naturais são reduzidas de acordo com o tamanho da propriedade.
Não há imóveis rurais dispensados de cumprir as exigências da Reserva Legal.	Para os imóveis rurais com até quatro módulos fiscais, a RL será constituída com a vegetação natural existente até 22 de julho de 2008, mesmo que esta área corresponda a um percentual inferior àquele determinado em Lei. Para propriedades maiores, são excluídos os quatro módulos fiscais da base de cálculo da RL.
Para fins de recomposição, permite compensar a RL por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia.	

Fonte: Diniz e Ferreira Filho (2015), p. 231.

Essas reações acaloradas podem ser, em parte, explicadas pela importância das áreas em vegetação nativa localizadas em propriedades rurais privadas. Segundo Soares-Filho e coautores (2014), 53% da vegetação nativa dos biomas brasileiros ocorrem dentro dessas propriedades. No caso da Mata Atlântica, este percentual aumenta para 90% (BRANCALION et al., 2016). A vegetação nativa possui valor ecológico por preservar e manter a diversidade biológica e também tem relevância na oferta de serviços ecossistêmicos, como estoque de carbono e cobertura do solo contra erosão, proteção de nascentes, entre outros. (SOARES-FILHO et al., 2014; SPAROVECK et al., 2011). Ademais, a proteção de áreas com vegetação nativa pode auxiliar na redução da perda e da degradação de habitats e a redução da fragmentação de ecossistemas essenciais.

As consequências distributivas das mudanças trazidas pelo NCF são uma outra explicação para as reações extremadas observadas no período vizinho à sua aprovação. Como qualquer política pública, as mudanças no Código Florestal iriam redistribuir custos e benefícios ao longo de suas implementações. Grupos sociais que intuía perdas crescentes e/ou ganhos decrescentes com o NCF usaram argumentos ecológicos, jurídicos, sociais e econômicos para evitar sua aprovação e, quando essa já estava consumada, para retardar a regulamentação de diversos de seus artigos. Já, aqueles grupos que potencializariam ganhos ou reduções de perdas com a nova lei, a defenderam ardorosamente. Algumas dessas críticas, negativas ou positivas, com interfaces com o Direito e com a Economia merecem ser revisitadas.

2.1 Críticas Negativas e Positivas à Luz do Direito

As modificações ocorridas no NCF geraram contendas que tinham interconexões jurídicas. Uma delas foi em relação à anistia das multas aos proprietários rurais pelo descumprimento do código de 1965 e à demarcação e restauração de APP e de RL (BRANCALION et al., 2016; GARCIA, 2012; MACHADO, 2016; SOARES-FILHO et al., 2014). Cabe lembrar que o Decreto nº 6.514/2008 regulamentou as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, abrangendo as APP e RL (BRASIL, 2008). O NCF absolveu os proprietários que deixaram de restaurar APP ou áreas de RL até a data de publicação do citado

Decreto. Isto representou para muitos uma anistia⁵ dos desmatamentos ocorridos antes de 22 de julho de 2008.

Os pequenos agricultores, entretanto, já apresentavam dificuldades em cumprir as determinações do antigo Código Florestal. Segundo dados da Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas (Contag), quase 4 milhões dos imóveis rurais familiares estavam com algum problema ambiental, cerca de 90% do total (MACEDO, 2013 *apud* KLEIN et al., 2015). A diferenciação no tratamento dado aos pequenos proprietários rurais, que passaram a ser isentos de instituírem áreas de RL, demonstra que melhorou muito a situação em vários locais, pois 20% que seriam para RL é uma porção significativa para tais produtores. Exemplo disso, é o elevado percentual de 87,5% de manifestação de pontos positivos do NCF, conforme Klein et al (2015) em estudo em municípios do Paraná. A reformulação foi positiva quanto à não obrigatoriedade de constituição de reserva legal por agricultores que possuem até 4 (quatro) módulos fiscais⁶.

Ainda no que concerne à percepção de produtores rurais, Klein et al. (2015) destacam que eles compreendiam os efeitos positivos sobre os recursos hídricos derivados da APP. A área de APP manteve-se igual ao Código Florestal de 65, ou seja, preservação de 30 metros de mata nativa em torno de rios e 50 metros ao redor de nascentes. Curioso ressaltar que uma certa resistência para a constituição de APP foi diluída pela observação e vivência dos próprios agricultores. Inicialmente havia a crença entre elas e eles que deixar de cultivar 30 metros na beira de rios acarretaria perdas em seus faturamentos. Com o tempo, percebem que além de não afetar o faturamento, ainda conservam o fluxo das águas e atraem animais antes não vistos na região (KLEIN et al., 2015)⁷.

⁵ Essa anistia foi muito mais potencial do que real como argumentaremos adiante.

⁶ O módulo fiscal é uma unidade de medida agrária usada no Brasil expressa em hectares, fixada para cada município, considerando fatores como tipo de exploração predominante no município e renda obtida com ela (FAEP, 2012).

⁷ Cabe assinalar, contudo, que a legislação causa dúvidas entre APP e APP consolidada. As propriedades que não possuem áreas consolidadas são obrigadas a deixar no mínimo 30 metros de mata ciliar. Já as propriedades com APP consolidada, ou seja, com áreas com edificações, benfeitorias, atividades agrossilvipastoris, ecoturismo ou turismo rural ocupadas antes de 22 de julho de 2008, foram anistiadas e não observam tal metragem. Isso pode gerar distorções de preservação ambiental em um mesmo curso d'água (KLEIN et al, 2015).

Logo após a sua promulgação, a Lei 12.651/2012, em geral, e seus artigos 41 e 44, em particular, foram objeto de intensas críticas e ações judiciais (NOGUEIRA e LUZ, 2019). O artigo 41 explicita uma aparente diversidade de generosos instrumentos para que agentes privados possam arcar com os custos (financeiros) de ações capazes de gerar benefícios (econômicos) para a sociedade brasileira considerada em seu conjunto⁸. Já o artigo 44 institui a Cota de Reserva Ambiental (CRA)⁹. Seus críticos, com predominância de representantes e entidades do terceiro setor ambiental, reagiram contra o que eles consideravam um “indeferido incentivo para costumes infratores do (antigo) Código Florestal”. Das críticas, eles passaram ao combate e questionaram a constitucionalidade do NCF.

Alguns dos mecanismos de compensação de RL foram objetos de ações diretas de inconstitucionalidade (ADI)¹⁰ no Supremo Tribunal Federal (STF) (NOGUEIRA e LUZ, 2019) e uma **Ação Declaratória de Constitucionalidade** (ADC). Especificamente, quanto ao NCF, foi questionado uma disparidade entre os direitos garantidos e a realidade ambiental no país (CALGARO e ERTHAL, 2019). Em fevereiro de 2018, a Suprema Corte reconheceu a constitucionalidade da compensação ambiental como prevista no NCF. Após, a CRA foi regulamentada por meio do Decreto nº 9.640 de 27 de dezembro de 2018, quase sete anos após ser instituída pelo NCF.

Desse modo, nem todos os dispositivos apontados como inconstitucional foram reconhecidos. Dos 84 artigos do referido dispositivo, 58 foram questionados pelas ADI, mas somente quatro pontos foram modificados pelo STF (CALGARO e

⁸ Os instrumentos disponíveis para compensação de reserva legal (RL) são: (1) aquisição de CRA; (2) arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou RL; (3) doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação (UC) de domínio público pendente de regularização fundiária; e (4) cadastramento de outra área equivalente e excedente à RL, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma.

⁹ "título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação: I - sob regime de servidão ambiental, (...); II - correspondente à área de Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais exigidos no art. 12 desta Lei; III - protegida na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, (...); IV - existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada".

¹⁰ Vide ADIn n. 4.937/2018. Impetrada pelo Partido Socialismo e Liberdade. Decisão STF: (...) iv) por unanimidade, julgou constitucional Art. 44 do Código Florestal; v) por maioria, dar interpretação conforme a Constituição ao art. 48, § 2º, do Código Florestal, para permitir compensação apenas entre áreas com identidade ecológica (...). Plenário, 28.2.2018. Vide ADC n. 42/DF proposta pelo Partido Progressista (PP).

ERTHAL, 2019). Ao longo de todo esse ritual jurídico, outros aspectos controversos foram esclarecidos. Por exemplo, os autos de infração emitidos com base no Código de 65, continuam válidos conforme a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), relator Ministro Herman Benjamin¹¹. Assim, não houve a alegada anistia universal e incondicionada dos infratores do Antigo Código Florestal, conforme art. 59 do NCF. Além disso, o NCF afirma considerar o princípio do desenvolvimento sustentável frente às discussões da APP e da RL.

Restou o NCF percebe-se, contudo, que a função social da propriedade¹² seria de difícil persecução, por ser herdeiro da ideologia utilitarista presente nos códigos anteriores. Isso exigiria maior *conscientização do Estado* e da sociedade quanto ao dever imposto pelo legislador constituinte de proteger o meio ambiente (art. 225 CF/88). Caso contrário, vislumbraria um quadro alarmante de degradação ambiental, principalmente, se condutas, como: a redução dos espaços ambientais protegidos, a não recomposição de áreas degradadas, o desperdício e a má-utilização dos recursos ambientais, não fossem sancionadas por uma lei protetiva (VALADÃO e ARAUJO, 2013).

Ainda Valadão e Araújo (2013) apontam que

o atual NCF é um importante instrumento que precisa ser ajustado para cumprir sua finalidade jurídica, não podendo, portanto, vir a ser mais uma arma contra os fins aos quais se propõe. As restrições, que limitam a plena fruição de uma propriedade que abriga florestas e matas nativas, destinam-se a promover o uso racional e sustentável dos bens ambientais. Cabe ao titular do domínio agir em consonância com a função social da propriedade, porque, assim, estará fortalecendo a proteção ambiental e prolongando o exercício da mesma. Ou seja, as restrições sobre propriedades não inviabilizam o exercício da propriedade; ao contrário, valorizam a

¹¹ Ministro Herman Benjamin ressaltou que para ocorrer a isenção da punição, é preciso um procedimento administrativo no âmbito do Programa de Regularização Ambiental (PRA), após a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural, com a assinatura de Termo de Compromisso (TC), que vale como título extrajudicial. A partir daí, sanções são suspensas. Havendo cumprimento integral das obrigações previstas no PRA ou no TC, apenas as multas serão convertidas em serviços de preservação, melhoria e qualidade do meio ambiente. Vale dizer, a regra geral é que os autos de infração lavrados continuam plenamente válidos, intangíveis e blindados, como ato jurídico perfeito que são apenas sua exigibilidade monetária fica suspensa na esfera administrativa, no aguardo do cumprimento integral das obrigações estabelecidas no PRA ou no TC, explicou o ministro. (Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/noticias/100320045/novo-codigo-florestal-nao-anula-multas-aplicadas-com-base-na-antiga-lei>).

¹² Art. 186 CF/88, versa sobre a função social da propriedade.

propriedade na medida em que prolongam sua vida útil e suas inúmeras funções ecológicas, de forma a atender às diretrizes de políticas públicas direcionadas ao bem-estar coletivo.

2.2 Críticas Negativas e Positivas à Luz da Economia

O NCF atribuiu função ambiental às Áreas de Preservação Ambiental, porém alguns usos e intervenções foram excepcionalmente admitidos nessas áreas em casos de utilidade pública, interesse social ou de intervenções de baixo impacto ambiental. Isso pode comprometer os atributos que justificam sua proteção ambiental, violando o art. 225 da CF/88. O cumprimento do NCF é essencial para a conservação da biodiversidade brasileira, pois como já destacado, 53% da vegetação nativa remanescente no país se encontram em propriedades rurais particulares, atingindo 90% para a Mata Atlântica (BRANCALION et al., 2016; SOARES-FILHO et al., 2014).

Não se poderia, por outro lado, repetir a estratégia anterior, quando praticamente inexistiam instrumentos complementares às regulamentações que permitiram o cumprimento e o alcance dos objetivos dos dois primeiros códigos florestais. Já assinalamos que o NCF apresenta uma longa relação de potenciais incentivos financeiros e/ou econômicos a produtores rurais para que esses possam alcançar as metas nele estabelecidos. Esses incentivos (artigos 41 e 44) são considerados avanços significativos de uma perspectiva da análise econômica. Seus defensores viam uma compensação (há muito devida) para aqueles que geram benefícios econômicos muito superiores aos benefícios financeiros derivados da conservação da diversidade biológica em RL dentro de propriedades privadas.

3 CÓDIGOS FLORESTAIS: O NOVO É PIOR DO QUE O VELHO?

3.1 Breve Linha do Tempo

Em uma perspectiva histórica, o primeiro Código Florestal brasileiro foi aprovado em 23 de janeiro 1934. Motivado pela preocupação com o rápido processo de derrubada das florestas nativas para a exploração de madeira, ele trouxe a definição de florestas e de áreas protegidas brasileiras como resposta à expansão

agropecuária sobre áreas ecologicamente sensíveis, como as margens de rios e áreas ao redor de nascentes (BRANCALION et al., 2016; BRASIL, 1934). Esse código foi atualizado 30 anos depois com a publicação do “novo” Código Florestal (Lei nº 4.771/1965).

O “novo” Código Florestal se preocupou com a preservação dos recursos hídricos e as áreas de risco (encostas íngremes e dunas) denominando assim de “florestas protetoras” ou Áreas de Preservação Permanente. De uma perspectiva ecológica, APP são fundamentais para a manutenção dos processos ecológicos e estabilidade de ecossistemas que estão submetidos a alta instabilidade ambiental e climática. Locais de alto risco ambiental, portanto, estão situados em ambientes que sofrem constantes interferências devido a ações climáticas, como ventos fortes, tempestades, raios e ações das marés (BERNARDO, 2017). Assim, áreas como topos de morros e encostas com alta declividade, margens de córregos, rios, lagos e lagoas e ao redor de nascentes estão dentre as áreas que têm certo grau de instabilidade.

Nesse contexto, como destacam Laureno e Magalhães (2011), o Código Florestal de 1965 refletia uma política intervencionista do Estado sobre a propriedade agrária privada na medida em que as florestas e as demais formas de vegetação existentes no território nacional passam a ser consideradas bens de interesse comum de todos os brasileiros. Além da definição das APP, o “novo” Código tentava impor alguma restrição à expansão agrícola com a determinação das áreas de Reserva Legal (RL)¹³ (BRASIL, 1965a). Essas RL, por sua vez, têm importância com relação a manter áreas com vegetação nativa que possibilitem a formação de corredores ecológicos entre outras áreas preservadas (como APP e UC) para viabilizar o movimento de espécies da fauna, e a manutenção de zonas de amortecimento em UC, bem como para a redução de efeitos de borda e de fragmentação de habitats (BERNARDO, 2017). Mesmo que nessas áreas fossem (e continuem sendo) possíveis o corte da vegetação para exploração madeireira

¹³ A estratégia do governo federal para garantir a conservação e a preservação dos recursos naturais em propriedades privadas foi baseada na adoção de medidas de comando e controle a partir de 1965: RL e APP, respectivamente. Essa estratégia manteve-se inalterada em sua essência até a criação do SNUC em 2000, que inovou com as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), o único tipo de unidade de conservação da natureza em propriedade privada. Voltaremos às possíveis interfaces entre RL, APP e RPPN mais tarde neste capítulo.

(BRASIL, 1965b; 2012a), o limite máximo imposto ao corte manteria a cobertura vegetal. Consequentemente, as áreas de RL conservariam processos ecológicos característicos do bioma que possibilitariam a manutenção de nutrientes do solo, essenciais para o desenvolvimento de atividades agrícolas em áreas vizinhas adjacentes.

Ao longo das últimas décadas do século XX, o Código de 1965 foi alterado, para corrigir algumas falhas ou criando mais restrições, por meio de medidas provisórias. Em especial, em 1989, foi finalmente qualificada a legislação sobre APP – áreas de topo de morro e encostas com mais de 45 graus de inclinação, assim como as áreas de matas ciliares de rios, nascentes, lagos e outros cursos d’água – já presente na Lei, mas que ainda carecia de regulamentação. A partir de 1998, foi regulamentada a RL - uma área em cada propriedade rural que deve ser conservada e seu desmatamento (corte raso) é considerado crime. Juntamente com o capítulo de Meio Ambiente da Constituição de 1988 e com a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) em 2000, essas leis se tornaram as principais garantias de conservação da diversidade biológica no Brasil¹⁴.

Uma das explicações para as mudanças realizadas no Código de 1965 no final do século passado foi o fato de inúmeras propriedades privadas encontrarem-se irregulares quanto ao cumprimento do nele estabelecido, especialmente em regiões de significativa produção agrícola. Já na década inicial do corrente século, um elemento de estímulo à reforma do Código de 1965 foi a popularização de programas de pagamentos por serviços ambientais no território brasileiro, como o iniciado em 2005 na cidade de Extrema, MG (PAGIOLA; VON GLEHN; TAFFARELLO, 2013; PEREIRA et al., 2016). A partir do “Projeto Conservador de Águas” de Extrema, outros programas foram iniciados¹⁵. Esses projetos visavam,

¹⁴ Os Códigos Florestais de 1934 e 1965 deixaram legados para o NCF e para o SNUC. O Código Florestal de 1934 foi o primeiro instrumento de zoneamento de áreas protegidas brasileiras (BERNARDO, 2017). A atualização do Código em 1965 dividiu, indiretamente, essas áreas com finalidade de proteção integral e com fins econômicos. Com a publicação do SNUC em 2000, as áreas protegidas foram retiradas do texto do Código, mas o instrumento de servidão ambiental e o de Cota de Reserva Legal (modificada para Cota de Reserva Ambiental pela Lei nº 12.651/2012) se mantiveram como uma conexão entre as duas normas ambientais (BERNARDO, 2017).

¹⁵ Como o Projeto Oásis em São Paulo, pela Fundação Boticário, e o Ecocrédito, pelo município de Montes Claros, MG, ambos em 2006, e o Produtor de Água da Bacia Hidrográfica Piracicaba /

principalmente, o reflorestamento ou a restauração de áreas degradadas em APP e de RL em propriedades rurais privadas. Isso seria um incentivo aos proprietários restaurarem áreas protegidas por lei para a oferta de determinados serviços ambientais (PAGIOLA; VON GLEHN; TAFFARELLO, 2013).

3.2 Sucessos do Código de 1965

Como mencionado, em 15 de setembro de 1965, a Lei 4.771 criou a figura jurídica da “Reserva Legal”. Pelo Código de 1965, a RL correspondia a uma parcela da propriedade ou posse rural, excetuada a APP, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativa. Para muitos estudiosos, especialistas e ativistas, a criação dessa figura jurídica da RL é uma significativa, se não a mais significativa, contribuição do Código de 1965. Os argumentos de seus defensores baseiam-se na necessidade de haver uma proteção efetiva às áreas com vegetação natural como forma de limitar o desmatamento. Ativistas ambientais, em particular, defendem a manutenção de percentuais de RL com base na importância dos recursos naturais, no potencial da biodiversidade e nos benefícios econômicos indiretos da cobertura vegetal (regulação do clima, controle de erosões, entre outros.).

O entendimento da importância da RL para a conservação da diversidade biológica ganhou ímpeto com uma mudança de paradigma científico que se materializou nos anos 1970s. A questão que estimulou novas percepções entre biólogos e ecólogos foi: qual a melhor estratégia de conservação das áreas naturais - deve-se ter apenas uma reserva grande ou manter várias pequenas que, somadas, teriam efeito semelhante ao da área grande? Riva e Micol (2005) assinalam que as respostas para essa questão geraram debates na década de 70 do século passado que atendiam pela sigla de SLOSS (*single large or several small*) e foi primeiramente questionada por Simberloff and Abele (1976 e 1982).

Com base nessa moldura analítica, Metzger (2002) buscou respostas a duas questões sobre a importância ecológica da RL. Existe uma extensão ideal de RL que

Capivari / Jundiá (PCJ), São Paulo, em 2008 (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2017; FUNDAÇÃO GRUPO BOTICÁRIO, 2016; PAGIOLA; VON GLEHN; TAFFARELLO, 2013).

seja capaz de alcançar o objetivo de proteção à biodiversidade e que ao mesmo tempo permita o desenvolvimento das atividades agropecuárias? Existe uma disposição espacial ideal das RL que otimize a proteção da biodiversidade? Segundo Metzger (2002) para que seja alcançado o objetivo de conservação da biodiversidade via a existência da RL, é preciso levar em conta como o tamanho das áreas de reserva se relaciona à conectividade biológica, influenciando no risco de extinção de espécies.

Em suas respostas às questões acima, Metzger (2002) sustenta a necessidade de manter RL de, no mínimo, 60% da área total da propriedade de forma a minimizar o risco de extinção de espécies. Com este nível de fragmentação da vegetação, seria elevada a conectividade biológica, minimizado o risco de extinção de espécies, além de suportar populações com maior número de indivíduos. Enfatiza, ademais, que os resultados poderiam ser ampliados se houvesse adjacência (contiguidade) entre RL de propriedades limítrofes, formando em conjunto uma grande área de vegetação nativa.

Com base em uma perspectiva da biologia da conservação, Schafer (1990) enumera algumas regras básicas para o estabelecimento de áreas para conservação da diversidade biológica: a) maior o número de espécies em equilíbrio; b) menor taxa de extinção; c) maior capacidade de proteger espécies que exigem maiores áreas para sua sobrevivência; e d) diminuição do efeito borda. Ele considera, nesse contexto, que uma grande reserva é melhor do que diversas pequenas, com mesma somatória de área, pois protege espécies com baixa capacidade de dispersão entre fragmentos dispersos, e maximiza a proteção de espécies que exigem grandes áreas para sua sobrevivência.

O debate científico, no entanto, continua. Prevalecem, ainda, respostas diferentes para as duas mencionadas questões que estão resumidas em Siqueira e Nogueira (2004). Para desenvolver nossa argumentação, vamos aceitar aqui as respostas dadas por Metzger (2002). Ele deixa claro que tamanho e conectividade devem ser complementares para que os possíveis benefícios ambientais sejam alcançados. Assim, mantidos os padrões estabelecidos no Código de 1965 para as RL haveria a necessidade de se garantir que elas fossem contíguas entre

propriedades vizinhas. Um aspecto positivo: já existia no Código de 1965¹⁶ a intenção de que as RL das propriedades particulares fossem devidamente alocadas pelo órgão ambiental competente, para fins de formar áreas contíguas de preservação. No entanto, essa intenção não foi operacionalizada.

3.3 Fracassos do Código de 1965

A legislação de 1965, baseada essencialmente em instrumentos de comando e controle, não conseguiu controlar o avanço da fronteira agrícola e a preservação de vegetação nativa em propriedades privadas (BRANCALION et al., 2016; MACHADO, 2017). O Código de 1965 se caracterizou pela ineficácia em sua implementação ao longo das cinco décadas de sua vigência (SIQUEIRA e NOGUEIRA, 2004). Entre as diversas explicações para essa ineficácia, estudiosos destacam a escassez de recursos orçamentários, econômicos e humanos e pelos elevados custos privados impostos aos proprietários rurais para a preservação ambiental (CAMPOS e BACHA, 2016). Nosso argumento difere: a ineficácia do Código de 1965 estava significativamente correlacionada com sua inegável capacidade de gerar ineficiência – elevadíssima relação custo-benefício para agentes privados – e inequidade – alguns arcam com os custos para gerar benefícios recebidos quase que totalmente por muitos.

Um evidente instrumento dessa interface entre ineficácia, ineficiência e inequidade¹⁷ é exatamente a figura da RL. Estabelecer um percentual único para cada propriedade rural em um mesmo bioma viola uma das hipóteses conceituais básicas da Economia: se você tratar desiguais igualmente você está pavimentando o caminho para desastre econômico e social. O percentual de reserva legal variava apenas por região e o ecossistema onde ela está inserida, de acordo com a Medida Provisória 2.166/67 que a regulamentou por mais de quatro décadas. Tal medida

¹⁶ “A localização da reserva legal deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerados, no processo de aprovação...a proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida”.

¹⁷ Aqui, ineficácia é entendida como fracasso em alcançar os objetivos nele estabelecidos; ineficiência expressa uma situação na qual os custos sociais e econômicos suplantam seus benefícios sociais e econômicos; e inequidade reflete uma desigual distribuição de custos e benefícios do Código, com poucos arcando com a quase totalidade dos custos da política para que muitos recebam a quase totalidade dos seus benefícios.

estabelecia os seguintes limites: I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal¹⁸; II - trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que estivesse localizada na mesma micro bacia e fosse averbada nos termos do Decreto; III - vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e IV - vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País.

Essa pérola do absurdo econômico parecia desconsiderar as dimensões geográficas imensas - e em consequência, as especificidades de pontos do espaço geográfico - de certas regiões, ecossistemas e biomas brasileiros. Estabelecia-se o mesmo percentual de RL para espaços geográficos com extensões superiores ao território de, por exemplo, uma Europa Ocidental. Desobediência a tal percentual era estimulada pelo cálculo financeiro e econômico. Estímulo à desobediência esse ainda mais ampliado pela certeza de que a escassez de recursos orçamentários, econômicos e humanos do setor público brasileiro garantiria uma certeza de impunidade, uma vez que não haveria uma devida fiscalização em tais áreas.

A ineficácia do Código de 1965 explicitou-se com a expansão cada vez mais acirrada da fronteira agrícola na região da Amazônia Legal. Com ela, a desobediência ao percentual de RL - praticada em todas as regiões brasileiras - das propriedades tornou-se transparente. A busca contínua de novos espaços para a exploração florestal e expansão agropecuária empurra o setor produtivo para áreas de vegetação nativa (floresta no caso da Amazônia), tornando muito elevado o custo de oportunidade da manutenção da RL se comparado com as oportunidades de produção que despontam (RIVA e MICOL, 2005). Neste cenário, a racionalidade econômica dos atores locais, aliada à baixa expectativa de punição no caso de

¹⁸ Não se pode esquecer que, apesar de se poder utilizar para produção apenas 20% da área das propriedades rurais, os demais 80% podiam ser explorados através do manejo florestal de uso múltiplo. Não obstante, manejo florestal de áreas nativas com variada diversidade biológica é uma área de pesquisa que apresenta uma infinidade de questões sem respostas via a vis manejo florestal de sistemas uniformes. Por outro lado, sob a ótica privada, em geral, a rentabilidade da agricultura e da pecuária era (e é) muito mais elevada do que a opção de manter a floresta em pé por meio de um incerto manejo florestal.

descumprimento da legislação, levou a uma realidade de considerável desrespeito aos percentuais de RL, de forma que o objetivo finalístico de sua criação, que envolvia a conservação e preservação de ecossistemas e de suas funções vitais, não estava sendo alcançado.

3.4 Sucesso e/ou Fracasso do NCF, Lei 12.651/2012?

No bojo desse tripé de ineficácia, ineficiência e inequidade do Código de 1965, o NCF explicitou uma mudança de ênfase em certos objetivos até então prevaletentes, mudança essa que tem sido predominante entendida com uma fragilização do amparo à vegetação nativa no país. É relevante assinalar que, mesmo com a redução nas obrigações de reflorestamento e outras concessões introduzidas pelo NCF, o passivo florestal brasileiro ainda é elevado (SOARES FILHO et al., 2014; SOARES-FILHO, 2015). Especificamente em relação aos déficits de RL, o NCF prevê três formas possíveis de adequação ao nele estabelecido (BRASIL, 2012): (i) a recomposição da área de RL através do replantio de mudas; (ii) a regeneração natural da vegetação na área de RL; e (iii) a compensação de RL. Em particular, dentre as possibilidades de compensação aludidas pelo art. 66 da Lei 12.651/2012 está prevista a aquisição de Cota de Reserva Ambiental (CRA).

Além do CRA, há a possibilidade de compensação das áreas de déficits por meio de: (i) arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal; (ii) doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária; (iii) cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma. (BRASIL, 2012).

Essa fragilização da política de conservação da biodiversidade pode, portanto, ser interpretada não como retrocesso ambiental ou como restrição da efetividade dos direitos socioambientais, mas sim como uma tentativa de viabilizar meios viáveis visando recompor o ativo ambiental mediante instrumentos já conhecidos e possíveis de serem interligados. Contudo, Calgaro e Erthal (2019) apontam que a carência da

efetividade do direito ambiental origina-se da incompreensão judicial do direito ambiental, seja pela redução dos níveis legais de proteção por meio de novas legislações retrocessivas, seja pela não aplicação dos dispositivos legais devido a uma alegada flexibilidade do direito ambiental frente a uma proteção econômica e social (Calgaro e Erthal, 2019, apud Navarro, 2014). E concluem que para além da preocupação com o sentido das normas de Direito Ambiental, faz-se necessário uma nova visão interpretativa, abertura do Direito ao diálogo e a assimilação das disparidades visando construir uma real proteção ambiental.

É nosso posicionamento, contrário ao da autora que acabamos de referenciar, que o NCF não tem sido (pelo menos até este momento) menos eficaz, eficiente e/ou equânime do que o velho código. É certo que houve, por um lado, uma forte demanda por alterações na Lei Florestal justamente de pequenos produtores e do setor agropecuário, em reação aos custos significativos (potencialmente) a eles impostos pelo Código de 1965. Ao mesmo tempo, por outro lado, o Estado brasileiro parece ter reconhecido sua ineficácia (ou incapacidade) em fiscalizar e controlar o ativo ambiental da diversidade biológica de todo o país.

No entanto, podemos afirmar que a maior eficácia, eficiência e equidade do NCF nesses dez anos desde a sua promulgação? Para completar a moldura metodológica “com” x “sem” e “antes” x “depois” de nossa análise do NCF temos que analisar três de seus elementos centrais: CAR, CRA e inserção em esquemas de PSA. Ao assim procedermos, lançamos luz sobre seus resultados até o presente e o quê dele esperar nos próximos anos.

4 NCF: EFICÁCIA REAL OU POTENCIAL?

4.1 CAR: o que mostra e o que esconde.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) foi criado no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA) pela Lei 12.651/2012, tornando-a operacional ao exigir o registro dos imóveis rurais. Trata-se, assim, de um registro público eletrônico, de âmbito nacional e obrigatório aos imóveis rurais, para fins de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais. Constitui-se dessa forma em uma base de dados única visando ao controle,

monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. E, após regulamentado pelo Decreto 7.830/2012, o CAR passa a ser essencial quando da delimitação das APP e RL, além de ser pré-requisito o estabelecimento de outros instrumentos da NCF, como o Programa de Regularização Ambiental (PRA) e a Cota de Reserva Ambiental (CRA), conforme estabelece o Decreto n. 8.235/2014.

Em contrapartida há benefícios para aqueles que aderirem e se inscreverem ao CAR, se observado o prazo legal. Nas APP, o imóvel rural ali citado deverá estar inscrito no CAR. Ou seja, nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos fiscais, é admitida – nas faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros e nas áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais – a prática da aquicultura e a infraestrutura física diretamente a ela associada desde que o imóvel esteja inscrito no citado cadastro, entre outras exigências. Já perante a RL, a inserção do imóvel no CAR é condição para obter autorização do órgão ambiental estadual para suprimir novas áreas de florestas ou outras formas de vegetação nativa, ressalvado o previsto no art. 30, da Lei 12.651/12. Além disso, somente será admitido o cômputo das APP no cálculo da RL do imóvel se o proprietário ou possuidor tiver solicitado inclusão do imóvel no CAR, entre outras, conforme art. 15 da citada lei.

Assim como a leitura do NCF para muitos é um retrocesso ambiental, a introdução do CAR demonstrou ser um instrumento de dupla face. Em uma face, revela a concentração fundiária e os passivos ambientais, a maioria nos grandes imóveis rurais. Já na outra face, revela a flexibilização da legislação ambiental, fundiária e a mercantilização da natureza em dinâmicas que se dialogam com a noção de agro estratégias (ALBUQUERQUE e GÓMEZ, 2020).

Não obstante, há que se ter em mente que, antes da criação e disponibilização do CAR, era um grande desafio compreender o uso e a ocupação de quase 63% do Brasil, que não eram atribuídos legalmente. A partir de estudos dos dados registrados no CAR¹⁹, que são georreferenciados, conclui-se que cerca de metade (50,7%) do Brasil é ocupado pela agricultura e pecuária. Essa “ocupação

¹⁹ Gerido e disponibilizado pelo Sistema Florestal Brasileiro/MMA.

agropecuária” apresenta, porém, uso diferenciado em diversas classes e categorias como a preservação ambiental em 20,5% (APP, RL, topos de morros, áreas declivosas, nascentes, corpos de água) e 30,2% às atividades de agricultura e pecuária (CARVALHO, 2017).

Mundim (2016) destaca que esse novo instrumento será usado na tutela do meio ambiente, com base em declaração dos proprietários e possuidores rurais. É, portanto, um instrumento declaratório. Proprietários e possuidores cumprem o dever constitucional de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações ao prestarem suas declarações verídicas ao CAR. De posse dessas informações, os órgãos competentes deverão monitorar os imóveis rurais, sobretudo acerca de possíveis desmatamento, além de promover o planejamento ambiental e econômico do uso do solo e conservação ambiental no território nacional. Desse feito, Mundim (2016) acredita que o novo cadastro não é mais uma mera burocracia do país.

4.2 CRA: quem ganha, quem perde.

A CRA “é um título nominativo representativo de área com vegetação nativa existente ou em processo de recuperação” (BRASIL, 2012). Isso significa que o proprietário rural que não atender os percentuais mínimos de RL poderá compensar seu déficit na propriedade de outrem, desde que haja a equivalência das áreas e que essas se encontrem no mesmo bioma. Isso cria a possibilidade de que proprietários rurais que tenham ativos florestais negociem com aqueles que estão com passivos florestais, estabelecendo um Mercado de CRA.

Como em qualquer mercado, há demandantes e ofertantes de cotas de reserva ambiental.

A demanda por CRA reflete o tamanho, em área, do déficit em reserva legal estimado para cada município, respeitado o respectivo bioma (diversos municípios estão localizados em mais de um bioma). A decisão do proprietário rural de comprar cotas de reserva ambiental é considerada como financeiramente racional se o valor a ser pago pelas cotas for menor do que o valor de uma forma alternativa de reduzir o seu déficit de RL. Isto é, ele irá optar pela forma de menor custo de enquadramento aos requisitos mínimos de Reserva Legal. No linguajar econômico: a disposição

máxima que alguém estará disposto a pagar para adquirir uma cota de reserva ambiental equivale aos custos que o próprio incorreria caso fosse obrigado a recuperar as áreas de RL dentro de sua propriedade²⁰.

Por sua vez, a oferta de CRA reflete o quanto que proprietários que possuem ativos florestais (áreas florestadas excedentes ao mínimo requerido por lei) e que passam a ter uma potencial fonte de renda complementar às suas fontes de renda derivadas das lavouras e/ou pecuária existentes em seu imóvel. Como assinalam Nogueira e Luz (2019), a oferta total de CRA é formada pela agregação da área de ativo florestal estimada para cada município em um bioma. Os proprietários de ativos florestais (ofertantes) estarão dispostos a vender cotas de reserva ambiental desde que recebam um valor pelo menos igual aos seus custos de cercamento adicionados do custo de oportunidade da área a ser transacionada. Assim, um potencial ofertante de CRA só aceitará vender a cota se receber um valor que pelo menos compense o retorno previsto para a produção agropecuária ao longo do período de vigência do título, acrescidos dos custos de cercamento. Caso contrário, não aceitará transacionar a compensação ambiental de terceiros e poderá converter a área para uso agropecuário.

Young e Alvarenga Junior (2017) destacam, com base nas estimativas de Soares-Filho et al. (2014 e 2015), que a região do arco do desmatamento da Amazônia acumula grandes extensões de passivo ambiental conjuntamente com a região central do Cerrado brasileiro (portanto, “regiões demandantes de CRAs”). Não obstante, o déficit de RL é bastante elevado também na Mata Atlântica, pela sua longa ocupação histórica. A razão pela qual o déficit de RL na Amazônia Legal ser tão alto, apesar de ser a região com maior extensão de florestas nativas, deve-se ao fato de que as restrições legais ao uso da propriedade serem maiores nessa parte do Brasil: a RL deve ser de 80% da propriedade quando situado em bioma amazônico, e 35% quando for Cerrado localizado na Amazônia Legal. Para o resto do país, a RL é de 20% da área da propriedade.

Ainda Young e Alvarenga Junior (2017) e as estimativas de Soares-Filho et al. (2014 e 2015) revelam a distribuição espacial do ativo florestal. O resultado

²⁰ Para detalhes sobre as características da potencial demanda por CRA ver Nogueira e Luz (2019).

revela que há grande volume de áreas passíveis de gerar CRA em praticamente todos os biomas (portanto, “regiões ofertantes de CRA”). Contudo, em determinadas partes do país, observa-se uma significativa escassez de excedente de RL. Esse problema ocorre ao longo de praticamente toda a Mata Atlântica, além de regiões onde há expansão significativa da atividade agropecuária, como em Rondônia, partes do Mato Grosso e Goiás, e a área entre o Pará e o Maranhão. O comparativo entre biomas deficitários (demanda por maior do que a oferta de CRA) e superavitários (oferta maior do que demanda por CRAs) está sumarizado na Tabela 1.

Nesses cenários, algumas consequências distributivas potenciais do mercado de CRA podem ser mencionadas. Usamos o qualificativo “potencial” devido à quase uma década perdida para sua implantação resultante da batalha judicial abstrusa que analisamos na seção anterior. Esse retardamento só permitiu que a CRA fosse regulamentada em dezembro de 2018. A regulamentação faria com que o NCF passasse da fase de cadastramento para a de adequação à lei. No entanto, o período atípico com a pandemia vigente (2020 e parte 2021) atrasou ainda mais o instrumento que tornaria atrativo para o proprietário rural a manutenção de parcelas de sua propriedade em vegetação nativa: ser remunerado (ao menos em parte) pelo benefício que gera para sociedade ao não desmatar área que o NCF lhe permite.

Esse ressarcimento pela externalidade positiva (sua internalização no linguajar econômico) gerada pela manutenção de RL repara um erro grave do Código de 1965. Se é verdade que a existência de RL em uma propriedade privada gera benefícios para o próprio proprietário rural, também é verdade que a justificativa básica para a existência dessa RL é o ganho (externalidade positiva) que ela traz para o conjunto da sociedade brasileira. É exigir um elevado grau de altruísmo de um proprietário que ele sacrifique uma renda anual (derivado da produção sacrificada na área em RL) durante décadas para gerar um ganho que será predominante apropriado pela sociedade. Acreditar nesse altruísmo é esticar ao extremo o conceito de “papel social da propriedade”. Esse foi, em nossa opinião, um grave erro perpetuado por cinco décadas pelo Código Florestal de 1965.

Tabela 1 - Distribuição do Déficit de Reserva Legal e do Ativo Florestal por bioma

Bioma	Déficit de Reserva Legal	Ativo Florestal
Amazônia	7.624.226	13.761.619
Caatinga	650.592	26.536.194
Cerrado	5.022.044	37.964.352
Mata Atlântica	5.073.871	4.177.150
Pampa	409.801	2.852.157
Pantanal	90.653	6.767.916
Brasil	18.871.187	92.059.387

Fonte: Young e Alvarenga Junior (2017, p. 14)

A restrição de que transações de CRA devem ser restritas ao próprio bioma significa, na prática, que se constituirão o Brasil pelo menos seis mercados distintos. Dentro de cada um deles, no entanto, podem ser estruturados mercados geograficamente menores. Por sua vez, em cada um desses mercados, respectivos ao seu bioma de referência, o preço de equilíbrio será diferente. É evidente que os preços mais elevados deverão ser praticados nos mercados do bioma Mata Atlântica devido à sua maior escassez relativa de ativos. Os proprietários rurais no bioma Mata Atlântica que preservaram porções de seus imóveis com floresta maiores do que exigidas nos Códigos Florestais podem, enfim, ter seu “esforço conservacionista” recompensado.

Por outro lado, a abundância de ativos de Caatinga indica preços de CRA relativamente baixos. Da mesma forma, situação similar ocorreria no Pantanal: nesse bioma, é possível observar que o volume de ativos florestais é muito superior ao déficit de Reserva Legal. Como boa parte das propriedades nesse bioma atende os requisitos mínimos de RL, percebe-se que o volume transacionado seria pequeno a

preço também relativamente reduzido. Amazônia e Cerrado estariam nos valores e volumes medianos para seus mercados de CRA.

De acordo com as estimativas de Young e Alvarenga Junior (2017), o Cerrado, em particular, seria quase que inteiramente atendido pelo mercado de CRA; mais de 99% do déficit de RL pode ser compensado via aquisição de CRA. Nesse bioma há uma grande heterogeneidade dos custos de oportunidade nesse bioma, abrindo espaço para que as regiões de produção intensiva em grãos para a exportação (parcela central do Cerrado) compensem seu passivo em áreas de baixa rentabilidade da terra (região norte do Cerrado). Ou seja, o estabelecimento de um mercado de CRA restrito apenas por bioma implicaria, no caso do Cerrado, em um arranjo espacial onde as principais áreas de agropecuária ficariam deficitárias, mas teriam seu passivo coberto pelos ativos ambientais nas regiões de menor vocação para a produção agropecuária.

Parece claro, que a CRA busca transformar “limite e punição” em “limite e incentivo” para aqueles que ultrapassem os limites impostos pelo NCF para RL. Concomitantemente, o incentivo será arcado por aquele que não respeitou os limites impostos pelo NCF e não pelo orçamento público. Ganha quem conservou, paga quem não conservou. Recursos públicos que seriam dedicados a financiar o poder de repressão do Estado podem ser transferidos para outras atividades governamentais destinadas a conservação da natureza. Tudo isso ainda é possível, pois perdemos quase oito anos em um labirinto jurídico tentando impor um conceito inventado por despreparados defensores da pureza ambiental.

Em condições ideais, a CRA pode reduzir significativamente os custos de um proprietário rural que deseja adequar-se às exigências do Código Florestal. O proprietário devedor de RL só precisará procurar uma bolsa de mercadorias de âmbito nacional onde as CRAs estejam sendo negociadas e realizar procedimentos administrativos também presentes nas outras formas de regularização. Da mesma forma, o proprietário que tenha áreas que podem compensar o déficit de RL de outras propriedades basta instituir as CRA e providenciar sua negociação nas bolsas

de mercadorias de âmbito nacional. A bolsa²¹ seria, assim, um ponto de encontro entre vendedores e compradores, com formação de preços de forma transparente e negociações eficientes.

4.3 NCF e o Pagamento por Serviços Ambientais

O CEBDS (2017) lembra que instrumentos econômicos para a gestão ambiental podem refletir outros ativos e serviços fornecidos pelo meio ambiente. É o caso do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Mecanismos de PSA podem variar de acordo com as especificidades dos serviços ecossistêmicos, fornecendo estruturas de incentivos baseadas na prestação de um único serviço, como a manutenção do estoque de carbono, ou de múltiplos serviços, como água mais biodiversidade. No caso específico do NCF, o PSA é entendido como instrumento de recompensa de proprietários rurais pelas medidas necessárias ao seu cumprimento, como destaca Bernardo (2017).

Como explicitado no NCF, o PSA se assemelha aquilo que Soares-Filho et al. (2016) denominaram de XCRA²², cuja natureza diz respeito a Cotas de Reserva Ambiental que agreguem outras formas de incentivos associados ao capital natural e aos serviços ecossistêmicos. Assim, o mercado de CRA poderia se tornar uma plataforma de negociação comum para uma ampla variedade de pagamento para programas de serviços ambientais. No entanto, referenciando mais uma vez Bernardo (2017), a maioria dos programas de PSA brasileiros estão localizados na

²¹ Nogueira e Luz (2019) chamam a atenção para uma outra possibilidade que se abre pode ser exemplificada pela Bolsa de Valores Ambientais BVRio (<http://www.bvrio.com>) que opera uma plataforma de CRAs para dar maior eficiência e liquidez a este mercado. Entre os produtos derivados cabe mencionar os CRAFs – Contratos de Desenvolvimento e Venda de Cotas de Reserva Ambiental para Entrega Futura. Eles estabelecem obrigações entre aqueles que tem excedente de reserva legal (vendedores) e aqueles que queiram comprar CRAs para se adequar aos requerimentos do Código Florestal. Por meio do CRAF, o vendedor se compromete a criar as CRAs e entregá-las ao comprador mediante o pagamento, a ser realizado na entrega das CRAs, de um preço previamente acordado entre as partes.

²² O instrumento de PSA disposto no artigo 41 da Lei nº 12.561/2012 destina-se à recompensa, monetária ou não, aos proprietários pela geração de serviços ambientais, tais como: a) sequestro, manutenção, conservação e aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono; b) a conservação da beleza cênica natural; c) a conservação da biodiversidade; d) a conservação das águas e dos serviços hídricos; e) a regulação do clima; f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico; g) a conservação do melhoramento do solo; e h) a manutenção das APPs, de RL e de uso restrito (inciso I, art. 41, BRASIL, 2012).

região da Mata Atlântica, em áreas de preservação permanente ou de reserva legal em propriedades privadas, com o objetivo de reflorestamento ou restauração.

Acontecimentos recentes – em particular a Lei 14.119 de 13 de janeiro de 2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) e o Pacto do Clima de Glasgow de 13 de novembro de 2021 – geram perspectivas positivas para o estabelecido no NCF em relação a esquemas de PSA. Não se pode esquecer que no seu parágrafo 4º do artigo 41 (BRASIL, 2012), o NCF explicita que as "atividades de manutenção das APPS, de RL e de uso restrito são elegíveis para quaisquer pagamentos ou incentivos por serviços ambientais, configurando adicionalidade para fins de mercados nacionais internacionais de redução de emissões certificadas de gases de efeitos estufa". Além disso, é determinado pelo NCF que os programas de serviços ambientais relacionados a essas áreas devem integrar os sistemas de PSA já existentes no território brasileiro, com a finalidade de criar um mercado de serviços ambientais (§ 5º, art. 41, BRASIL, 2012).

5 CONCLUSÃO

O Código Florestal brasileiro de 1965 não foi um exemplo de política pública bem-sucedida em termos de eficácia, eficiência e equidade. Por sua vez, o Novíssimo Código Florestal de 2021 não é um exemplo de nefasta política pública. Essas duas afirmações sintetizam as conclusões centrais deste capítulo. Nos limites impostos para o número de páginas de um capítulo de livro, é nosso entendimento que revelamos o exagero de se considerar o Código de 1965 um exemplo de uma política bem-sucedida de conservação da diversidade biológica brasileira. Revelamos, também, que é igualmente falacioso apresentar o NCF como um instrumento incapaz de ampliar a capacidade brasileira de gerir adequadamente a sua base natural. É óbvio que a brevidade do capítulo exigiu algumas omissões de diversos aspectos relevantes de ambas políticas.

Não obstante, a significativa ineficácia do Código de 1965 gerou as condições necessárias para a busca de incentivos complementares para a manutenção de RL e APP em propriedades rurais privadas especificados no NCF. Explicita-se a

necessidade de incentivar agentes privados a complementarem a atuação monitora da autoridade pública, atuação essa limitadíssima pela escassez de recursos humanos, materiais e orçamentários do setor público nacional. Incentivos financeiros e econômicos no NCF são consequências da ineficácia do Código de 1965 e podem ser instrumentos essenciais para garantir a eficácia do novo Código.

Na sua primeira década de vigência, o NCF não pode ser taxado de ser ineficaz – ou de ser menos eficaz do que o Código de 1965. A implementação de vários de seus instrumentos foi adiada por uma longa batalha jurídica (caso do CRA), por dificuldades operacionais (caso do CAR) e por uma crise econômica sem equivalente a qualquer outra na história moderna do Brasil. Equacionadas as pendengas jurídicas e caso seja atingida a eficácia desejável, o NCF será significativamente mais eficiente do que o seu antecessor. A relação benefícios/custos sociais do Código de 1965 foi muitíssimo baixa – talvez menor do um – e pode ser facilmente suplantada com a efetiva implantação do NCF.

Não temos dúvidas, no entanto, que a eficácia do NCF está intimamente relacionada com sua maior equidade: uma distribuição mais equilibrada entre custos (privados e sociais) e benefícios (privados e sociais) da busca da conservação da diversidade biológica brasileira. O Código de 1965 impunha todos os custos da conservação em imóvel rural ao proprietário ou ao usuário da terra e a imensa porção dos benefícios da conservação era distribuída para a sociedade em seu conjunto, sem que essa compensasse aquele/aquela. Isso exigia um elevado altruísmo de agente rural e/ou estimulava um elevado grau de desobediência do Código. O NCF busca reduzir esse desequilíbrio potencializando maiores ganhos da conservação para o proprietário/usuário da terra.

A Lei de Proteção da Vegetação Nativa ou Novíssimo Código Florestal é um fascinante objeto de estudo para estudiosos do Direito, da Economia, da Sociologia, da Ciência Política, entre outros. É nossa expectativa que ela será analisada intensamente ao longo da corrente década, antes de completar a sua maioridade. Torcemos para que o conteúdo deste capítulo possa ter despertado a curiosidade de muitos estudiosos e motivado o desenvolvimento de novos estudos e publicações esclarecedoras.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, R.M, e GÓMEZ, J.R.M. “O Cadastro Ambiental Rural (CAR): Agroestratégias e Mercantilização da Natureza pela via do Novo Código Florestal”. **Revista Pegada**, vol. 21, n.2, Maio-Agosto, 2020.

BERNARDO, C. T. S. **Economia Ambiental e Ecologia: a proximidade se limita ao prefixo?** Universidade de Brasília. Departamento de Economia. Tese de Doutorado. 2017. 274p.

BRANCALION, P. H. S. et al. “A critical analysis of the Native Vegetation Protection Law of Brazil (2012): updates and ongoing initiatives”. **Natureza & Conservação**. Volume 14, Supplement 1, April 2016, Pages 1-15.

BRASIL. Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965. Código Florestal Brasileiro. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília.

_____. Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Código Florestal. Brasília, DF: Congresso

Nacional, 2012.

_____. Decreto Federal nº 7.830 de 17 de outubro de 2012. Sistema de Cadastro Ambiental

Rural, e Cadastro Ambiental Rural. Brasília, DF, 2012.

CALGARO, C. e ERTHAL, A. A. “A Construção de um Novo Paradigma Ambiental: A Hermenêutica Filosófica De Hans-Georg Gadamer e a (In)Constitucionalidade da Lei 12.651/2012”. **Quaestio Iuris**. vol.12, nº. 04, Rio de Janeiro, 2019. pp.590-607.

CARVALHO, C.A. “Ocupação e Uso de Terras no Brasil a Partir do Cadastro Ambiental Rural – CAR”. **Revista da Apeaesp**. Disponível em: <http://www.revistadaapeaesp.com.br/index.php/materia-de-capa>. Acesso em 16/1/2021.

CEBDS. “Oportunidade e Desafios das metas da NDC Brasileira para o Setor Empresarial”. Em <http://biblioteca.cebds.org/oportunidades-desafios-metasndc> , 2017.

CAMPOS, S.A.C. e BACHA, C.J.C. “O Custo Privado da Reserva Legal para os Produtores Agropecuários de São Paulo e Mato Grosso nos Anos de 1995 e 2006”. **RESR**, Piracicaba-SP, Vol. 54, Nº 01, p. 071-088, Jan/Mar 2016, PP. 71-87.

DINIZ, T. e FERREIRA FILHO, J. B. “Impactos Econômicos do Código Florestal Brasileiro: uma discussão à luz de um modelo computável de equilíbrio geral”.

RESR, Revista de Economia e Sociologia Rural. Piracicaba-SP, Vol. 53, Nº 02, p. 229-250, Abr/Jun 2015 – Impressa em Julho de 2015

FAEP. Sistema Federação da Agricultura do Estado do Paraná. (2012). **Novo código florestal.** Ano I, Edição I.

GARCIA, Y. M. “O Código Florestal Brasileiro e Suas Alterações no Congresso Nacional”. **Geatos. Revista de Geografia em Atos.** Departamento de Geografia da FCT/UNESP, Presidente Prudente, n. 12, v.1, janeiro a junho de 2012, p.54-74.

KLEIN, L.; FRAGALLI, A. C.; PANHOCA, L. e GARCIAS, P. M. “Mudanças do Código Florestal: uma análise institucional da percepção de produtores agrícolas de um município do Paraná”. **Journal of Environmental Management and Sustainability – JEMS; Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade – GeAS.** Vol. 4, N. 1. Janeiro/Abril. 2015, pp. 124-138.

LAUREANO, D. S.; MAGALHÃES, J. L. Q. **Código Florestal e Catástrofes Climáticas.**

Disponível em < <https://www.ecodebate.com.br/2011/02/16/codigo-florestal-e-catastrofes-climaticas-artigo-de-delze-dos-santos-laureano-e-jose-luiz-quadros-de-magalhaes/> . Acesso em 25 de novembro de 2021.

MACHADO, F. “Código Florestal: um tema, muitas paixões”. Em **Código Florestal Brasileiro: haverá futuro?** Organização Jaime Gesisky. Brasília: WWF, 2017, 104p.

MEDEIROS, E. A. de e GOMES, R. C. “Coalizões de advocacia e estratégias de negociação na revisão do Código Florestal”. **Revista de Administração Pública (RAP).** Rio de Janeiro 53(1), jan.-fev. 2019, pp. 1 – 22.

METZGER, J.P. “Landscape dynamics and equilibrium in areas of slash-and-burn agriculture with short and long fallow period (Bragantina region, NE Brazilian Amazon)”. **Landscape Ecology** Vol. 17, 2002, pp. 419–431. Kluwer Academic Publishers.

MUNDIM, C.P.D. “Cadastro Ambiental Rural – CAR: originalidade, inovação ou mera burocracia”. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, v. 2, n. 1, p. 152-167, 2016.

NAVARRO, Gabriela Cristina Braga. **Hermenêutica filosófica e direito ambiental: concretizando a justiça ambiental.** Dissertação de Mestrado; orientador, José Rubens Morato Leite. - Florianópolis, SC, 2014.

NOGUEIRA, J. M. e LUZ, M. L. A. “Cota de Reserva Ambiental (CRA): Análise Prospectiva das Suas Potencialidades para o Setor Agropecuário à Luz de sua Regulação”. **Anais do 57º Encontro da SOBER.** Ilhéus - BA, 21 a 25 de julho de

2019. SOBER - Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. 12p.

PAGIOLA, S.; VON GLEHN, H. C.; TAFFARELLO, D. (Organizadores). **Experiências de pagamentos por serviços ambientais no Brasil**. São Paulo (Estado). Secretaria do Meio Ambiente / Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais. 2013. 336p.

PEREIRA, B. W. F.; MACIEL, M. N. M.; OLIVEIRA, F. A.; SILVA ALVES, M. A. M.; RIBEIRO, A. M.; FERREIRA, B. M.; RIBEIRO, E. G. P. "Land use and water quality degradation in the Peixe-Boi River watershed". **Revista Ambiente & Água**, v. 11, 2016, pp. 472-485.

RIVA, A. L. M. da e MICOL, L. **Aplicação do Código Florestal na Amazônia. Alternativas de adequação dos mecanismos de alocação da Reserva Legal em propriedades rurais do Território Portal da Amazônia - MT**. Proposta de Projeto de Pesquisa do Instituto Ouro Verde e do Instituto Centro de Vida. 2005. 18p.

SIMBERLOFF, D. S. e ABELE, L. G. "Island Biogeography Theory and Conservation Practice". **Science**. New Series, Vol. 191, No. 4224 (Jan. 23, 1976), pp. 285-286. Published By: American Association for the Advancement of Science: <https://www.jstor.org/stable/1741276>.

SIMBERLOFF, D. S. e ABELE, L. G. "Refuge Design and Island Biogeographic Theory: Effects of Fragmentation". **The American Naturalist**. Vol. 120(1):41-50, July 1982. DOI:10.1086/283968.

SCHAFER, C.L. **Nature Reserves: Island Theory and Conservation Practice**. Washington, DC, EUA: Smithsonian Institution Press, 1990.

SIQUEIRA, C. F. A.; NOGUEIRA, J. M. "O novo código florestal e a reserva legal: do preservacionismo desumano ao conservacionismo politicamente correto". In: **Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**, 24., Cuiabá, 2004. Anais... Cuiabá: Sober, 2004. p. 1-20.

SOARES-FILHO, B.S. et al. "Cracking Brazil's Forest Code". **Science**. Vol. 344, April 2014, www.sciencemag.org, pp. 363-364

SOARES-FILHO, B.S. **Modelagem de utilização de Cotas de Reserva Ambiental (CRA)**. Relatório de pesquisa. Centro de Sensoriamento Remoto – CSR/UFMG. Belo Horizonte, 2015.

SPAROVECK et al. A Revisão do Código Florestal Brasileiro. **Novos Estudos**. Vol. 89, Março de 2011. 25p.

VALADÃO, M.A.O. e ARAUJO, P.S. "A (dis)função socioambiental da propriedade no novo Código Florestal brasileiro: uma análise à luz da órbita

econômica constitucional”. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 3, n. 1, 2013 (p. 139-172).

YOUNG, C. E. F. e ALVARENGA JUNIOR, Marcio. **Custos e benefícios da implementação de um mercado de cotas de reserva ambiental (CRA) no Brasil**. IV Prêmio Serviço Florestal Brasileiro em Estudos de Economia e Mercado Florestal. Menção Honrosa Categoria Profissional. 2017, 65p.

A LEI N. 14.285/2021 E A APLICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL EM ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS: ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA SOCIEDADE DE RISCO DE ULRICK BECH E A REAÇÃO LEGISLATIVA AO TEMA 1010 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Jackelline Fraga Pessanha¹

Marcelo Sant'Anna Vieira Gomes²

RESUMO

O Superior Tribunal de Justiça, até o ano de 2021, não possuía um posicionamento consolidado acerca da possibilidade ou não de aplicação do Código Florestal às áreas urbanas. Tanto essa situação era polêmica, que estava submetido à dinâmica dos Recursos Repetitivos, os Recursos Especiais de n.º 1.770.760, 1.770.808 e 1.770.967. Isso porque considera-se área de preservação permanente aquelas áreas protegidas, que tem a função ambiental de proteção dos cursos de água natural, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade. Acreditava-se pela impossibilidade de aplicação do Código Florestal, em razão de se tratar de área localizada em meio urbano, o que gera um suposto conflito com a Lei do Parcelamento do Solo Urbano. Em seguida, foi publicada a Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021, dando ao município a força normativa de afirmar quais são as áreas de preservação permanente na zona urbana. Assim sendo, utilizando-se a metodologia dialética, pretende-se debater se a interpretação aplicada pelo Superior

¹ Doutoranda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Bolsista de Doutorado pela FAPEMIG/PCRH. Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV. Docente efetiva de Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG/Ituiutaba. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

² Doutorando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Bolsista de Doutorado pela FAPEMIG/PCRH. Mestre em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Docente efetivo de Teoria Geral do Processo e Direito Processual Civil da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG/Ituiutaba.

Tribunal de Justiça está de acordo com a legislação pátria, bem como se a edição da novel legislação atende ao direito ao meio ambiente equilibrado das presentes e futuras gerações. A discussão em si leva em consideração duas legislações federais que tratam do tema, porém, com posicionamentos contrários entre elas. O grande problema é que, com tamanha disparidade, é o meio ambiente que fica em risco com essa incongruência. A discussão perpassa pelas dinâmicas que cercam a competência legislativa ambiental, a reação legislativa do Congresso aos julgados Superior Tribunal de Justiça e nesse contexto acerca da sociedade de risco. Sendo assim, com base na doutrina ambiental de Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, corroborando-se com o posicionamento de sociedade de sociedade de risco em Ulrich Beck, percebe-se que o problema está como fator interno da sociedade. A complexidade da sociedade, a ausência de um viés exato de identificação das consequências ambientais, tem trazido um grande problema ao desenvolvimento urbano o que, por consequência, pode demonstrar o quadro caótico que se terá em breve, com a atribuição às legislações ambientais para delimitar a área de preservação permanente que deve ser mantida sem construção.

Palavras-chaves: Áreas de preservação permanente; Meio urbano; mudança legislativa; hierarquia normativa; equilíbrio ambiental.

1 INTRODUÇÃO

O Código Florestal brasileiro foi apresentado como uma suposta inovação ambiental. Algumas que têm sido bastante discutidas em razão da sua piora da proteção ambiental. O tema que se apresenta nesse artigo trata, exatamente, de controvérsias que ainda pairam sobre o assunto, nessa hipótese, sobre a possibilidade de aplicar o Código Florestal brasileiro a áreas urbanas. Analisando a situação apreciada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, percebe-se que as lacunas e contradições sistêmicas são grandes, o que levou a uma série de discussões judiciais sobre a aplicação dessa legislação.

O diploma florestal, Lei nº 12.651/2012, estabelece normas gerais de proteção ambiental, exploração florestal e instrumentos econômicos e financeiros para alcançar os seus objetivos. Nele, estão conceituados diversos institutos com o intuito de indicar ao aplicador da norma o que vem a ser algumas questões nele enunciadas e, com isso, facilitar a interpretação das situações que forem levadas a apreciação.

Entre suas disposições, conceituou as áreas de preservação permanente – APPs, tema importante para essa discussão, como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a

paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (BRASIL, 2012).

Por certo, é importante perceber que a legislação brasileira não limita as APPs para as áreas rurais, mas destina como qualquer área que tenha a finalidade de preservar os recursos hídricos e a biodiversidade. Dessa forma, quando a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79) afirma que as faixas não edificáveis próximas a cursos de água deverão respeitar a lei municipal ou distrital³ observa-se uma contradição literal às disposições do código florestal.

Por isso, tendo em vista o conflito entre duas leis federais acerca da demarcação de áreas de preservação permanente, relacionado aos recursos hídricos, surge o questionamento: considerando o debate de Ulrich Beck sobre sociedade de risco sob o viés ambiental, o entendimento aplicável pelo Superior Tribunal de Justiça para a solução do conflito legislativo, pode ser considerado como influenciado por sua teoria, bem como atende à máxima proteção ambiental?

Para responder esse questionamento utilizar-se-á o método dialético, com a finalidade de analisar e verificar a interpretação aplicável pelo Superior Tribunal de Justiça, nos Recursos Especiais nº 1.770.760, 1.770.808 e 1.770.967. Para isso, divide-se o trabalho em quatro partes: primeiro explicar sobre a dinâmica dos recursos especiais repetitivos previsto no Código de Processo Civil/2015. Após, debater sobre os conceitos basilares do código florestal e de sociedade de risco.

Em seguida, aplicar o código florestal em áreas urbanas e demonstrar suas implicações jurídicas. Por fim, detalhar a aplicação do Tema 1010 do Superior Tribunal de Justiça, que estabelece o conflito entre código florestal e áreas de preservação permanente em perímetro urbano, principalmente sob o viés do risco ambiental existente.

³ “Art. 4º Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: II-B, ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d’água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município; (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)”.

Como afirmado acima, o debate aqui trazido é influenciado pela análise do posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, tendo como foco o debate das posições trazidas no julgado e correlacionando ao debate do marco teórico Ulrick Bech.

2 A DINÂMICA DOS RECURSOS REPETITIVOS E SUA INFLUÊNCIA SOBRE O SISTEMA PROCESSUAL

A sociedade passa por constantes modificações e com isso o Direito passou por mudanças que se fizeram necessárias para se adequar à nova realidade. O Direito brasileiro, firmado pelos códigos processuais sempre foi ancorado no olhar individualista, principalmente por entender o direito individual como superior as demandas coletivas.

Ocorre que o primado do acesso à justiça é o centro do atual direito processual, pois visa garantir todos os direitos humanos e fundamentais inerentes às pessoas (CAPPELLETTI, GARTH, 1988). Mas esse deve ser justo, efetivo, em tempo razoável e que garanta a solução do conflito proposto.

Então, na atualidade, tem-se dois ritos processuais importantes ao direito brasileiro. Aquele firmado pelo Código de Processo Civil de 2015, individualista, e aquele ancorado no Microsistema do Processo Coletivo, composto por diversas legislações esparsas que fundamentam as ações coletivas brasileiras.

Apesar dos temas de direito ambiental serem entendidos como partes de um processo coletivo, uma vez que estabelece a relação de direito difuso intrínseco do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o assunto aqui proposto é integrante do Código de Processo Civil, incorporado em 2015 na legislação pátria.

Aquele conflito individualizado, que não traz repercussões maiores, já não consegue mais ser observado com a nova dinâmica da vida cotidiana. Da mesma forma, os conflitos, passaram por uma multiplicidade apta a necessitar de modificações pontuais e importantes em razão de as repercussões de uma situação afetarem várias pessoas (MENDES, 2021)

O sistema recursal brasileiro possibilita várias percepções sobre o direito processual. Entre elas, a de alçar recursos desde a primeira instância, até os tribunais

superiores. Nesse meio do caminho, torna-se imprescindível ter alguma cautela, pois o Código de Processo Civil vigente vem em outra toada: a de buscar, ao máximo, a garantia de uniformidade de decisões, que, por consequência, tendem a gerar uma maior segurança jurídica, conferindo maior previsibilidade nos comportamentos dos julgadores (ÁVILA, 2021).

Em primeiro lugar, a questão aqui debatida está atrelada a questões que envolvem julgamentos que ultrapassaram a barreira das instâncias ordinárias e passam ao âmbito dos tribunais superiores. Trata-se de uma dinâmica extremamente importante dentro do substrato recursal brasileiro.

Isso porque, para se conseguir adentrar julgamento nos tribunais superiores, é preciso que vários requisitos formais sejam atingidos. Mas, o foco aqui, na verdade, é trabalhar a questão quando ela se torna repetitiva. O Conselho Nacional de Justiça, anualmente, divulga um panorama do quantitativo de processos em trâmite nos tribunais brasileiros (BRASIL, 2021). Esse dado é extremamente chocante, uma vez que está demonstrada a ausência de efetividade do Judiciário para solver conflitos.

Ainda que se perceba uma redução do acervo entre o ano-base 2019 e o ano-base 2020, isso não quer dizer que tenhamos uma maior efetividade do Poder Judiciário – pelo menos não por enquanto. Isso porque, no mesmo relatório demonstra que existem, hoje, tramitando no Poder Judiciário brasileiro 62,4 milhões de processos, o que confirma ainda grande litigiosidade.

Nessa toada, torna-se bastante complexa a manutenção da credibilidade do sistema, em razão da ausência, em especial, de respeito ao preceito da efetividade e da duração razoável do processo (SOUSA, 2020). Mas, estratégias são pensadas para mudar, ainda que minimamente, essa realidade. É o caso aqui trabalhado. Percebe-se a necessidade de dar uma resposta ao jurisdicionado, que atenda, de fato, àquilo que esteja mais rente à Constituição Republicana de 1988, bem como à realidade dos fatos (MOREIRA, 2002).

E quando essa situação se multiplica? Quando várias pessoas são afetadas pela mesma situação, a previsibilidade de julgamento sempre é atingida? A resposta a esses questionamentos nem sempre é tão simples, uma vez que as decisões, desde que legitimamente motivadas, cumprirão com a norma constitucional e

infraconstitucional (LUCCA, 2019). Nesse contexto, ao serem analisados casos diferentes por vários julgadores, a probabilidade de serem alcançados resultados diversos, é muito grande. É isso que se espera do sistema jurisdicional brasileiro? Por óbvio não.

Daí o motivo de algumas sistemáticas serem implantadas, para que sejam evitados esses problemas e sejam alimentadas percepções equivocadas sobre as instituições estatais (GONZALES, 2020). É o que acontece no julgamento de casos repetitivos. Eles surgem tanto no âmbito dos Recursos Extraordinários como dos Recursos Especiais. De maneira simplificada, os primeiros são aqueles em que os recursos são direcionados diretamente ao Supremo Tribunal Federal, ao passo que os segundos são direcionados ao Superior Tribunal de Justiça.

Esse formato estabelecido tenta simplificar e auxiliar os tribunais a evitar a proliferação de recursos, sobrecarregando os tribunais superiores. Isso quer dizer que aquilo que sempre ousou-se chamar de jurisprudência defensiva, de fato, tornou-se uma necessidade e realidade. O Judiciário reconhece sua deficiência e busca, de alguma forma, superar esse problema (PORTO, 2020). Com isso, criou-se, inicialmente perante os próprios tribunais superiores, a dinâmica dos julgamentos repetitivos para, na sequência, essas regras virem inscritas na própria legislação, a fim de favorecer sua identificação e formato de atuação.

Esse julgamento repetitivo encontra-se descrito nas disposições do art. 1.036 do Código de Processo Civil. Como de praxe, sabe-se que, no âmbito dos tribunais superiores, somente questões de direito estão aptas a julgamento. Nesse caso, se está a trabalhar com multiplicidade de casos em que se busca uma solução mais adequada a todas as situações.

Assim, diante da multiplicidade de casos, se torna necessário que a tese jurídica seja enfrentada de maneira adequada (GONZALES, 2020). Igualmente, o julgamento da questão é selecionado para debate ou, como afirmado em termos técnicos, a situação encontra-se afetada a julgamento.

Nessa perspectiva, dois ou mais recursos que sejam representativos da controvérsia serão selecionados para encaminhamento ao Superior Tribunal de Justiça ou ao Supremo Tribunal Federal. Isso, em uma perspectiva, traz uma maior

economia ao sistema e garante uma tentativa de adequar várias situações a uma mesma solução, trazendo solução ao caso concreto (SILVA, 2021).

E nada melhor que essas teses gerais serem aplicadas. Na mesma lógica em que o sistema estabelece cláusulas gerais interpretativas, a jurisprudência passa pela necessidade de manter uma linha de raciocínio nos julgamentos que profere. O que mais se almeja é que o jurisdicionado tenha condições de compreender um sentido ou outro do julgamento e não estar aqui relegado ao completo arbítrio do magistrado, em que ele insere sentimentos e concepções pessoais, deixando o foco do problema, em segundo plano (WALDRON, 2006)

A essa seleção, denomina-se de escolha dos paradigmas de julgamento. Isso quer dizer que aqueles recursos que forem encaminhados serão utilizados como padrão para julgamento de outros tantos recursos que estiverem aguardando encaminhamento (JORGE, 2022). Em outras palavras, dentre todos aqueles que ali estiverem em que a tese jurídica apta a julgamento seja a mesma, serão selecionados alguns dos recursos para encaminhamento e os demais, ficarão aguardando a solução da questão, sem que haja a necessidade de remessa de todos as instâncias superiores.

O art. 1.037 ainda deixa claro que o relator da questão poderá determinar aos presidentes ou vice-presidentes dos tribunais a remessa de um recurso representativo de controvérsia, bem como determinar o sobrestamento do julgamento de questões similares àquela que está afetada. Nesse sentido, até que a solução esteja definitivamente resolvida, esses recursos não serão julgados (WAMBIER, 2020).

Muito se questiona se esse tipo de sistemática, de alguma forma, prejudicaria o acesso à justiça sob o viés do Judiciário. Há, inclusive, quem defenda que esse tipo de postura, poderia engessar os julgamentos. Mas, aqui se está a trabalhar com efetividade, economia processual, e acesso à justiça, pilares indispensáveis à sistemática processual coletiva.

Portanto, o art. 1.040, do diploma processual afirma que algumas saídas poderão ser adotadas quando o acórdão paradigma for publicado: a) negar seguimento aos recursos, se coincidirem com a orientação superior; b) o acórdão será reanalisado, caso contrariar entendimento do tribunal superior; c) os processos perante o juízo singular e os tribunais, serão retomados, com a necessária aplicação

da tese definida e; d) em caso de versarem sobre prestação de serviço público de concessão, permissão ou autorização, comunicarão aos órgãos fiscalizadores para que adotem a tese definida.

Perceba-se, assim, que o código processual vigente funciona como um roteiro de atuação. Enquanto, no sistema anterior, havia a necessidade de uma legislação específica para tratar do tema dos recursos repetitivos, o atual teve a sagacidade de inserir suas disposições, com o intuito de nortear o operador do direito. Sabe-se que são apenas diretrizes, mas elas auxiliam em muito, pois se trata de formato de julgamento que traz repercussões sobre várias demandas que versem sobre a mesma questão.

E qual o motivo de essa discussão aqui ser importante? A questão partiu de 3 (três) recursos especiais paradigmas no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, com o intuito de definir a melhor interpretação à situação levantada, que demonstra conflito entre Lei do Parcelamento do Solo Urbano e o Código Florestal. Assim, considerando a sistemática do julgamento de recursos repetitivos, a tese jurídica definida pelo STJ deve ser aplicada a quaisquer outras situações que debaterem essa tese, com o objetivo de gerar uniformidade de teses de julgamento.

Ora, em se tratando de matéria ambiental, a situação se torna ainda mais urgente, uma vez que se trata de um macrobem de extrema relevância à toda a coletividade e, a depender da interpretação e aplicação que seja conferida, será o mesmo que legitimar o direito ao desmatamento. Mas, a discussão mais aprofundada fica para o tópico subsequente.

3 CÓDIGO FLORESTAL E ÁREAS URBANAS: PERSPECTIVAS A PARTIR DA SOCIEDADE DE RISCO DE ULRICH BECK

O Brasil, pautado no Código Civil de 1916, sempre levou a propriedade privada como bem maior, podendo o seu proprietário usar, gozar e fruir, conforme seus interesses e vantagens, sem se preocupar com maiores problemas.

Ocorre que, com a publicação do Código Florestal em 1965, foram incluídas as áreas de preservação permanente, que seriam áreas destinadas à preservação e

conservação da biodiversidade, estabelecendo limitações ao particular, ou seja, por mais que o direito de propriedade, sob o viés civil, tenha a característica de ser absoluto, não quer dizer que ele não esteja sujeito a limitações.

O que nos causa perplexidade é o formato com o que as legislações ambientais acabam sendo tratadas pelo Legislativo. O Código Florestal, Lei nº 12.651/2012 passou por um processo legislativo bem conflituoso, pois “alterou regimes de proteção, ora permitindo a redução, ora ampliando as áreas conservadas e protegidas” (PASSOS, KLOCK, 2019, p. 301).

Tudo isso sob o argumento que - como ainda acontece atualmente - o prejuízo ao meio ambiente é inevitável, mas o crescimento econômico e do agronegócio brasileiro precisa continuar a se desenvolver. Perceber que interesses do agronegócio e do meio ambiente são tratados como sinônimos é fechar os olhos a todos os avanços até hoje experimentados.

Não que eles não se complementem: eles devem se complementar. Porém, de nada adianta verificar questões econômicas, se o mínimo existencial à vida humana não for respeitado. Para os proprietários, a atualização do Código Florestal se mostrou interessante, pois passou a autorizar a utilização de maior porcentagem de sua área de terra, sem que possam ser questionados sobre a sustentabilidade ou desenvolvimento econômico/social daquela área. Assim, o que se observa, basicamente, é que o uso de áreas ambientais importantes gera, por consequência, a degradação ambiental.

Nesse sentido, é preciso que a “dialética permanente entre o objetivo da proteção ambiental e o desenvolvimento econômico, de modo que a opção por uma perspectiva integrada dos três eixos (ecológico, social e econômico) do conceito de desenvolvimento sustentável” (SARLET, FENSTERSEIFER, 2019, p. 216) seja contextualizada com todo o arcabouço teórico e legislativo da constituição brasileira, diferenciando desenvolvimento de crescimento econômico a todo e qualquer custo.

Assim, o Código Florestal brasileiro deve ser analisado sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil, que dispõe, em seu artigo 225, sobre a necessidade de proteção e preservação ambiental para às presentes e futuras gerações, sendo essa a obrigação entregue ao Poder Público e a coletividade,

concomitantemente. Presentes e futuras gerações? Não parece que se tem, na atualidade, uma preocupação com esse dever intergeracional.

Dessa maneira, o objetivo central de todo o Código deve - ou deveria - ser o desenvolvimento sustentável, que é entendido como aquele que interliga o desenvolvimento econômico, social e a bioética ambiental (SACHS, 2008), que são intrinsecamente importantes para a evolução do país.

E isso está devidamente previsto no diploma florestal já na sua abertura. O art. 1º-A, parágrafo único, informa esse objetivo, uma vez que “os princípios da sustentabilidade, equidade e democracia são os grandes valores da sociedade humana do terceiro milênio” (ORTH, DIESEL e SILVA JR., 2010, p. 130). O crescimento econômico, quando fincado em altos custos sociais e ambientais, eleva os riscos assumidos pela maioria da população mundial, haja vista que os benefícios desse risco são usufruídos por apenas uma minoria da sociedade.

O pilar que fundamenta o crescimento das cidades, na atualidade, “é o crescimento econômico a qualquer custo social e ambiental, na certeza de que todos os riscos, quando não mais suportáveis, podem ser mitigados através de intervenções tecnológicas (obras de engenharia)” (ORTH, DIESEL e SILVA JR., 2010, p. 120). O povoamento de áreas do complexo urbano demonstra como há uma irregularidade, seja no formato com que a população se distribui, seja por completa falta de fiscalização. A grande dificuldade exsurge quando essas comunidades já estão ali situadas.

Por mais que se saiba que não existe como aplicar a teoria do fato consumado em matéria ambiental (súmula 613 do Superior Tribunal de Justiça), na situação fática, sabe-se da grande dificuldade que é para retornar determinadas áreas ao *status quo ante*. Imagine-se áreas com grande valor ecológico, que foram desmatadas ou subutilizadas por um grande empreendimento empresarial ou residencial, o fato de embargar a área e/ou demolir a construção não faz com que se retorne à situação anterior.

E desculpem os defensores da compensação ambiental, que determina ao empreendedor a construção de uma praça ou o plantio de árvores como forma de compensar pelo que foi feito: isso ameniza, obscurece uma situação grave e “tapa o

sol com a peneira” de toda a degradação ambiental ocasionada. Ainda assim, acaba sendo tolerado por um único motivo: melhor ser assim, que nada ser feito.

Ocorre que a evolução tecnológica e econômica deve ser proporcional à evolução social das cidades brasileiras, pois os governos locais devem estar preparados para o devido aumento relacionados ao uso e ocupação do solo urbano. Quando o crescimento econômico e tecnológico não leva em conta os riscos ambientais e sociais urbanos, interfere frontalmente nos desastres ambientais, como deslizamento de barreiras, desmatamentos, chuvas e retiradas de vegetação em áreas impróprias.

Por isso, o conhecimento tecnológico e científico depende de uma nova racionalidade ambiental, que leve em consideração a preservação ambiental, pois é preciso conciliar desenvolvimento econômico e social com a garantia de meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações: isso não pode ser apenas um dispositivo legal sem aplicabilidade. Como se observa, é preciso que haja resistência contra essa “tragédia civilizacional” que se observa (SARMENTO, 2020, p. 59).

Não há uma preocupação real com o que essa situação pode ser gerada a longo prazo. Pelo contrário, em meio ao concreto das grandes cidades e às atividades individuais assumidas, as pessoas não se importam com as consequências dos atos, o que faz com que, inclusive, as instituições se desapegam e se desagregam de responsabilidades, de maneira fluida e líquida (BAUMAN, 2001).

Para tanto, é necessário estabelecer novos processos de tomadas de decisões ambientais, sempre levando em análise os principais aspectos da tomada de decisão, quais sejam: “imposição que só é possível mediante processos bem-informados, que oportunizem participação pública e democrática no momento da seleção das escolhas adequadas, de preventivas e precaucionistas de resiliência, adaptação e compensação” (LEITE, AYALA, 2020, p. 17).

Constata-se, não sem críticas, uma visão equivocada quanto à internalização dos valores insertos pelo Estado Democrático de Direito, na medida em que “o que se tem efetivamente, na lógica da gestão da vida nas sociedades democráticas é a

presença de sujeitos que sofreram tantos traumas que não veem mais nas Constituições válvulas de garantias” (XAVIER, 2017, p. 120)

As responsabilidades por essa produção de conhecimento devem ser partilhadas com todos os atores do processo público, com a finalidade de ponderar as vantagens e desvantagens. Isso é fundamental as tomadas de decisões no desenvolvimento sustentável, ou seja, analisar se o dano ambiental é realmente aceitável comparada com as benesses sociais e econômicas.

Contudo, é preciso repensar como o Direito vigente irá aprofundar os estudos na defesa e preservação do meio ambiente, haja vista o agravamento da crise ecológica dos últimos tempos, “a superutilização da natureza e a destruição das bases naturais da vida, como os processos ecológicos essenciais” (LEITE, AYALA, 2020, p. 08), bem como os riscos inevitáveis da sociedade.

Esse pensamento eleva os riscos sobre o meio ambiente, haja vista que amplia a criação de danos ambientais irreversíveis. Os riscos sobre a natureza são socializados e transformados em “ameaças sociais, econômicas e políticas sistêmicas da sociedade mundial altamente industrializada” (BECK, 2010, p. 10).

Isso porque a sociedade de risco cria impactos ecológicos que são democratizados, ou seja, os danos ambientais são sentidos por todos que compartilham do meio ambiente, independentemente da sua classe social. Basicamente, Beck (2010) tenta estabelecer que o risco está entre o que se denomina de segurança e a destruição, sendo que estar diante dessa percepção facilita nas ações que perpassam o pensamento humano.

O crescimento urbano é cada dia maior. Cada dia mais o governo brasileiro fomenta o crescimento econômico a qualquer custo social e ambiental, pois “as causas dos riscos urbanos no Brasil são os conflitos gerados por inadequações nos moldes de crescimento adotados nas cidades” (ORTH, DIESEL e SILVA JR., 2010, p. 121). Isso porque, a qualidade dos espaços urbanos em termos de direitos sociais e ambientais são cada dia mais complicados.

Isso é perceptível com as últimas catástrofes de janeiro de 2022, quando os Estados de Minas Gerais e da Bahia sofreram com o elevado volume de chuva, por

falta de proteção natural de volume hídrico e deslizamento de barreiras e morros. Já os problemas da ocupação do solo nas grandes cidades brasileiras, como afirmado acima, é um problema da desigualdade histórica existente (ORTH, DIESEL e SILVA JR., 2010), com habitações em áreas de risco de inundações, deslizamentos de terra e falta de moradia digna.

Pior, muitas das vezes esses empreendimentos são autorizados pelo Poder Público, há financiamento por Instituições voltadas ao Governo, para que só se observe o problema, quando a situação grave ocorre. Os conhecimentos tecnológicos são importantes para o desenvolvimento social, econômico e buscam de qualidade de vida, mas a instrumentalidade como essas tecnologias são alcançadas gera destruição e ameaça a manutenção da sobrevivência humana (SARLET, FENSTERSEIFER, 2019) e coloca em risco todo o Planeta, sendo considerado um risco global.

Assim que novos riscos ambientais surgem e da desigualdade social criada, onde a ciência aponta que o grande crescimento econômico e o aumento da tecnologia, aumentam os riscos (BECK, 2010). A vida cotidiana demanda riscos inerentes as suas atividades, pois nem todos os riscos são calculáveis e mensuráveis em sua exatidão, mas devem ser previstos e conhecidos para que haja inovações e formas de superá-los. Para o autor, mais que isso, o risco não se resume a um complexo relacionado a probabilidades multiplicadas, mas, antes de tudo, a um fenômeno que, conforme demonstrado, é criado socialmente (BECK, 2008).

Por isso, o desenvolvimento científico e industrial demanda riscos que são impossíveis de serem calculados e, por consequência, gera a destruição da natureza, aumento da desigualdade social, incertezas quanto as condições de vida e de emprego, bem como a uma exposição de riscos generalizada.

O problema é que calcular esses riscos é quase impossível, pois não existe uma conta matemática exata capaz de expressar quando a sociedade está em iminente risco. Isso porque risco quer dizer a forma sistêmica de análise dos perigos e incertezas que acontecem todos os dias na sociedade, principalmente pela própria globalização.

A sociedade de risco é uma sociedade preocupada com os problemas sociais e ambientais da desenfreada industrialização, pois é preciso “encontrar uma fórmula de compromisso para a justiça social, num mundo em que tanto as riquezas como os riscos estão distribuídos de forma radicalmente desigual” (BECK, 2015, p. 10).

E, atualmente, essa sociedade demanda uma necessidade de compreender os riscos existentes e criar uma gestão específica para a tomada de decisões sociais e políticas que levem em consideração as necessidades ambientais das presentes e das futuras gerações. É preciso ter uma maior preocupação com o outro, quando se trata da questão intergeracional e não reduzi-lo a um signo linguístico ou a uma representação lógica, pois estar-se-ia prejudicando as questões que envolvem seu subjetivismo (LEVINAS, 1999, p. 62)

A própria globalização e desenvolvimento mundial são capazes de fundamentar os riscos globais que ameaçam o meio ambiente e os próprios seres humanos, como aquecimento global, aumento de chuvas e deslizamento de barreiras. Ademais, “a produção industrial é acompanhada por um universalismo das ameaças, independente dos lugares onde são produzidas: cadeias alimentares interligam cada um a praticamente todos os demais na face da Terra” (BECK, 2010, p. 43).

Gerenciar os riscos em áreas urbanas é um grande desafio contemporâneo, pois são áreas com grande crescimento populacional que, em regra, são contextualizadas com falta de direitos sociais e pobreza extrema. Isto é, as pessoas que chegam às áreas urbanas são levadas a esses locais pelas necessidades econômicas e sociais de viver com qualidade de vida, mas acabam sendo colocadas em áreas de risco, como beiras de rios e morros. Por isso, a grande importância de compreender os riscos da retirada de áreas de preservação permanente das áreas urbanas consolidadas.

4 A LEI 14.285/2021 E O TEMA 1010 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA: REAÇÃO LEGISLATIVA QUE GERA RETROCESSO AMBIENTAL?

De tudo até aqui debatido, chega-se à conclusão de que a legislação ambiental sofreu impactos desastrosos com a edição da Lei n. 14.285, de 29 de dezembro de

2021. Já no encerramento do ano de 2021, o Governo Federal fez promulgar uma legislação que ataca, frontalmente, importantes espaços protegidos do meio ambiente.

Nos últimos anos, o que tem se observado, tanto por parte do Executivo, como do Legislativo, é uma escalada na tentativa de gerar um impacto substancial sobre áreas ambientais de importância ecológica. Aqui, tem-se presente o grave problema observado em relação às áreas de preservação permanente, uma vez que ambos os poderes, em sentido uníssono, buscaram reverter posicionamento proferido pelo Superior Tribunal de Justiça que havia sido consolidado em julgamento de recurso repetitivo, tombado sob a alcunha de Tema 1.010.

O que se observa, em realidade, é uma tentativa de legitimar desmatamentos de áreas de proteção permanente, em prol de um suposto crescimento e manutenção da atividade empresarial. Por sua vez, ainda que o Governo tenha uma visão voltada à priorização da atividade empresarial, como pensar nela de forma dissociada da proteção ambiental? O art. 170 da Carta Republicana de 1988 não deixa margem para dúvidas: a proteção ao meio ambiente está entre os princípios reguladores da ordem econômica, o que deixa evidenciado que ambas as situações devem coincidir e andar em convergência.

A esse fenômeno observado dá-se o nome de reversão jurisprudencial (ou reação legislativo), como uma resposta do Legislativo a um julgamento que não atendeu às suas perspectivas. A doutrina vem analisando essa situação com bastante cautela, uma vez que esse tipo de questão ocasionada pelo Legislativo tem o tornado quase que como um Poder com caráter absoluto (BRANDÃO, 2012).

Pois bem, o julgamento do Superior Tribunal de Justiça, em suma, conferia maior proteção ao meio ambiente, ao afirmar que o Código Florestal se aplicava aos casos que envolviam áreas que circundam cursos d'água naturais. Em uma afirmação breve, o que se pretendeu foi atribuir à Lei do Parcelamento Urbano as condições efetivas para regular a matéria.

No entanto, é preciso compreender que, na medida em que duas leis federais entram em conflito, é preciso verificar qual delas vai ser aplicada. Ademais, é preciso sopesar aquela que seja mais protetiva ao meio ambiente. A esse fator se

aplica a lógica do *in dubio pro natura*, pois o meio ambiente não deve, em momento algum, estar rebaixado em detrimento de qualquer outro direito (DANTAS, 2017). Por esse motivo, até então, a situação parecia consolidada e resolvida, sob o ponto de vista jurídico: ledo engano!

Com a legislação proferida em 29 de dezembro de 2021, o §5º do art. 22 atribui às leis municipais e ao Plano Diretor Urbano a determinação de área de preservação permanente. Na verdade, chega a ser absurda essa afirmação. Entre as competências legislativas estabelecidas pela Constituição da República, em nenhum momento é conferido aos Municípios a competência para legislar sobre a matéria atinente a áreas de preservação permanente.

Verifica-se, nos últimos tempos, uma total flexibilização de normas infraconstitucionais com a finalidade de diminuir a proteção ambiental, principalmente quando há conotação econômica (LEUZINGER, VARELLA, 2014). Isto é, quando os fins econômicos são confrontados com a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o Poder Executivo e Legislativo tem autorizado degradações severas ao meio ambiente, como o caso em análise. A situação vem sendo naturalizada, por muitos, como se não houvesse nenhum problema em assim proceder: isso é grave.

Mas, muitos irão afirmar que a situação diz respeito a uma legislação federal que está atribuindo aos Municípios a competência para legislar sobre a matéria. Nesse caso, no foco da discussão, se está atribuindo ao Município competência para legislar em matéria que não está em sua alçada constitucional, isto é, seria possível essa entrega de competência por emenda constitucional. Portanto, se está a burlar a norma constitucional, a fim de prevalecer a legislação municipal, seja por leis ordinárias ou mesmo por intermédio do Plano Diretor Urbano. Isso é inadmissível.

Os valores intrínsecos na Constituição vigente deixaram de ser uma variável importante. O lucro desmedido e o desenvolvimento da atividade econômica devem ser realizados a qualquer custo. A situação é tão impactante que “parte da sociedade apoia escandalosos retrocessos, enquanto outra parte finge que não vê e segue indiferente [...] É hora de lutar pela Constituição, pela democracia, pelos direitos humanos”. (SARMENTO, 2020, p. 59)

A Constituição Republicana de 1988 estabeleceu dois tipos de competência: a legislativa e a material. O foco desse manuscrito é a competência de elaborar leis, ou seja, a legislativa. O debate gira em torno da possibilidade ou não de o novel instrumento legislativo estar em vigor.

Pela análise fria e pura da Constituição Federal, a competência legislativa (art. 24) estabelece que é concorrente a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre matérias específicas de direito ambiental, como florestas, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. Em nenhum momento se observa, dentre os Entes Federativos acima, a atribuição de competência aos Municípios: ou alguém visualizou isso no dispositivo acima mencionado? A resposta sempre será negativa.

A questão dos Municípios, nessa situação, acaba sendo muito peculiar, pois o debate sobre a possibilidade de regulamentação, de acordo com a doutrina, seria aquela apenas para anteder às suas necessidades imediatas, sem repercussões gerais a ponto de interferir na esfera regulamentadora de outro ente federativo (BASTOS, 2010). Significa que aos Municípios é conferido somente complementar ou suplementar a norma federal e estadual, no que for de interesse local (art. 30, I e II, da Constituição Federal) e não ir de encontro.

E isso fica claro, conforme julgado do Superior Tribunal de Justiça⁴, que ao Código Florestal (Lei Federal geral) foi conferido a proteção mínima do meio ambiente, ou seja, os municípios poderiam de legislar sobre interesse local, somente poderiam manter os patamares legais ou ampliar, nunca diminuir. A clareza do entendimento acima estabelecido não deixa margem a dúvidas ou ambiguidades.

É preciso que se deixe claro que as mudanças legislativas devem sempre levar em consideração, em primeiro lugar, o avanço da proteção em matéria ambiental. Mais que isso, deve se evitar que haja um retrocesso ambiental. Essa

⁴ “Ocorre que o colegiado a quo equivocou-se quanto à interpretação do supracitado diploma legal, pois a norma federal conferiu uma proteção mínima, cabendo à legislação municipal apenas intensificar o grau de proteção às margens dos cursos de água, ou, quando muito, manter o patamar de proteção. A proteção marginal dos cursos de água, em toda a sua extensão, possui importante papel de resguardo contra o assoreamento. O Código Florestal tutela em maior extensão e profundidade o bem jurídico do meio ambiente, logo, é a norma específica a ser observada na espécie”. (STJ, AREsp 1312435/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/02/2019, DJe 21/02/2019)

situação ocorre quando há uma fragilização da blindagem de proteção do sistema ambiental (SARLET e FENSTESEIFER, 2017).

Por esse motivo, a legislação não se sustenta, pois ela retroage, em muito, a proteção que se espera. É perceptível observar quando uma mudança legislativa se enquadra nas condicionantes de retrocesso social, uma vez que ela, basicamente, possui 4 (quatro) preceitos básicos: I) o surgimento de políticas incompatíveis; II) revogação de leis indispensáveis ao mínimo existencial em matéria ambiental; III) leis que reduzam os níveis protetivos já atingidos e, por fim, IV) a redução de investimentos em matéria ambiental (AYALA, 2015)

Não se questiona que a competência para legislar é da União para tratar da questão, mas não se pode legislar, autorizando a se legislar. Esse formato afronta a Carta Constitucional e, mais que isso, traz um atraso em termos protetivos. É preciso ter em mente que atribuir aos Municípios a competência para a matéria deixa desguarnecido todo o suporte protetivo e a manta trazida pela legislação atual.

É importante deixar claro que o próprio Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento em sentido convergente. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5675, datado de dezembro de 2021, restou definido que seria inconstitucional uma Lei de Estado da federação que diminua a proteção ambiental em Área de Preservação Permanente – APP.

Em suma, se a Corte Suprema deixou claro que não é possível a redução do parâmetro estabelecido pelo Código Florestal por Lei Estadual, não cabe, por consequência, aos Municípios também assim proceder. Isso demonstra que a jurisprudência pátria já, há muito, se filia à tese de que as legislações criadas não podem ter o condão de reduzir o nível de proteção ambiental já estabelecido (TEIXEIRA, 2017).

Por óbvio, quando a legislação deixa em aberto para os Municípios definirem os limites, abre-se margem para discricionariedades e arbitrariedades. Por consequência, quem sofrerá os impactos de toda essa mudança serão as atuais e as futuras gerações, com os problemas ocasionados pela ação antrópica.

As cidades crescem de forma desordenada e, com isso, vêm todos os problemas que dela decorrem. A partir daí, é preciso pensar se a tutela ambiental estará a salvo desse ataque direto. Por óbvio não. Aqui, é que entra o desafio para se buscar uma proteção mais efetiva, dentro dessa sociedade de risco (BODNAR, 2010).

Por esse motivo, as alterações legislativas debatidas nesse excerto deixam evidenciado que as instituições andam mal, quando se fala em proteção ambiental. Percebe-se que, além de atacar frontalmente o preceito relativo à vedação ao retrocesso ambiental, atinge-se a essência do que se fala em garantia de um meio ambiente equilibrado e, por consequência, uma proteção deficiente em termos ambientais (TEIXEIRA, 2017).

Ultrapassadas essas questões, portanto, espera-se que a Lei 14.285/2021 seja invalidada pelo Supremo Tribunal Federal, declarando-se sua inconstitucionalidade, uma vez que afronta as competências legislativas estabelecidas pela Constituição da República de 1988

5 CONCLUSÃO

O Código Florestal brasileiro determina que as áreas de preservação permanente (APPs) são espaços protegidos, em área urbana ou rural, com a finalidade de preservação e conservação dos recursos hídricos, paisagem, estabilidade geológica e proteção da biodiversidade, bem como assegurar o bem-estar da sociedade.

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o tema, analisou os Recursos Especiais de n.º 1.770.760, 1.770.808 e 1.770.967, fixando a tese no âmbito da sistemática dos repetitivos (tema 1010) pela necessidade de garantia e permanência dos limites de proteção de APPs em meio urbano, uma vez que é expressa a sua existência e necessidade como forma de manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A falta de APPs coloca toda a sociedade brasileira, e principalmente a local, em risco, pois gera o assoreamento e a destruição de áreas importantes à conservação da biodiversidade.

Com a crescente destruição ambiental observada pelas ações de gestores públicos, através da promulgação de leis flagrantemente inconstitucionais e firmadas em total desrespeito ao desenvolvimento sustentável, há um direcionamento grave em colocar em risco a sociedade humana. A cada ruína ambiental, sob o suposto desenvolvimento econômico, são ampliadas as desigualdades sociais brasileiras.

A sociedade de risco precisa ser analisada sob perspectivas de não gerar catástrofes ambientais, pois o risco é uma previsibilidade do evento futuro, enquanto a catástrofe é acontecimento real e que não tem condições de serem previstos. Por isso, é preciso guiar as áreas de preservação permanente pautadas nos princípios da prevenção e precaução ambiental, para garantir previsibilidade do risco.

É importante que se deixe de lado interesses pessoais quando se está a tratar de proteção ambiental e se volte à coletividade. Com todos os problemas e debates surgidos após a entrada em vigor do Código Florestal de 2012, ele ainda possui uma essência, em muitos pontos, de manutenção de áreas importantes ao bem-estar ecológico.

Quando uma legislação o altera e estabelece que a degradação ambiental pode ser ampliada em nome de um suposto desenvolvimento urbano, as leis protetivas ambientais são completamente desconsideradas: seria o mesmo que “rasgar” tudo que já se conquistou em séculos. O imediatismo e a efemeridade da vida, os relacionamentos fluidos e líquidos, demonstram que a preocupação é com *o agora*, sem se preocupar com o que *está por vir*.

Nesse sentido, a jurisprudência nacional já vinha se posicionando pela garantia dessas áreas de preservação permanente, em detrimento de instrumentos legislativos que viessem a reduzi-las. Tanto o Superior Tribunal de Justiça como o Supremo Tribunal Federal, já externaram posicionamentos em sentido de manutenção do equilíbrio ambiental.

Porém, como se sabe, o Legislativo que possui o poder de editar leis, podem assim proceder, contrariando o que foi definido pelo Poder Judiciário. Por mais que se saiba que isso é permitido, nem sempre isso é saudável. Ainda que exista o sistema de controle entre os Poderes, seria importante que, em matéria ambiental, as instituições democráticas atuassem em nome do progresso da humanidade.

Mas, infelizmente, a depender de como isso se desenvolver nos próximos anos, nem humanidade mais existirá, quiçá progresso ou desenvolvimento. É hora de se mudar essa concepção e avançar em prol de uma maior proteção ambiental. Isso sim é valorizar a o diploma constitucional brasileiro. A partir daí, é que sempre se manterá viva a essência desse documento que pretende garantir um mínimo de dignidade ao ser humano e, conforme o debate aqui, um mínimo ambiental à existência digna.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

AYALA, Patrick de Araújo. Os desafios para um constitucionalismo da vida decente em uma cultura jurídica de retrocesso ambiental. In: **El principio de non regresión em IberoAmerica**. Suíza: UICN, 2015.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BECK, Ulrich. "Momento cosmopolita" da sociedade de risco. **ComCiência**, Campinas, n. 104, 2008. Disponível em <http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-76542008000700009&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 07 fev. 2022.

BECK, Ulrich. **A sociedade de risco mundial**: em busca da segurança perdida. Lisboa: edições 70, 2015.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: editora 34, 2010.

BODNAR, Zenildo. Risco Urbano e restauração ambiental: desafios e perspectivas para a jurisdição ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; BORATTI, Larissa Verri (orgs). **Estado de Direito Ambiental**: tendências. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 197-218.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BRASIL. Código Florestal. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 08 jan. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em números 2021**: ano-base 2020. Brasília: CNJ, 2021.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos**. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão de outros direitos fundamentais. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

GONZALES, Anselmo Moreira. **Repetitivos ou “ineditivos?”**: sistematização do recurso especial repetitivo. Salvador: JuspodivM, 2020.

GOTTSCHALCK, L.; VEIGA JUNIOR, J. C. V. A primazia do código florestal brasileiro sobre a lei do parcelamento do solo urbano devido ao princípio da vedação do retrocesso. **Academia De Direito**, Volume 3, 2021, p. 1121–1140.

JORGE, Carolina Schäffer Ferreira. Recursos repetitivos e a instrumentalidade do processo. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, ano 16, v. 23, n.1, p. 236-262, jan./abr. 2022.

LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. VARELLA, Marcelo Dias. O meio ambiente na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional: avanços ou retrocessos (1988 a 2014)?. In: **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v.34, n.2, 2014, p. 299-314.

LEVINAS, Emmanuel. **Totalidad e infinito**. Salamanca: Sigueme, 1999.

LUCCA, Rodrigo Ramina de. **O dever de motivação das decisões judiciais**: Estado de Direito, segurança jurídica e teoria dos precedentes. 3. ed. Salvador: JuspodivM, 2019.

MENDES, Bruno Cavalcanti Angelin. **Julgamentos de casos repetitivos**: critérios de seleção de casos paradigmáticos e formação de precedentes. Salvador: JuspodivM, 2021.

MOREIRA, Barbosa Moreira. Por um processo socialmente efetivo. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 27, n. 105, p. 183-190, jan./mar. 2002.

ORTH, Dora Maria; DIESEL, Lilian; SIVA JR., Sérgio Rony da. Mapeando o Risco: Uma contribuição tecnológica para a Gestão Urbana. In: LEITE, José Rubens

Morato; FERREIRA, Heline Sivini; BORATTI, Larissa Verri (orgs). **Estado de Direito Ambiental:** tendências. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 119-131.

PASSOS, Bruna Pavão KLOCK, Andrea Bulgakov. Análise comparativa do antigo e o Novo Código Florestal: progresso ou retrocesso? **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 9, n. 2. maio/ago. 2019, p. 299-316.

PORTO, Sérgio Gilberto. **Processo civil contemporâneo:** elementos, ideologia e perspectivas. 2. ed. Salvador: JuspodivM, 2020.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento:** incluyente, sustentável e sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental.** 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico:** constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

SARMENTO, Daniel. **Crise democrática e a luta pela Constituição.** Belo Horizonte: Fórum, 2020

SILVA, Irapuã Santana do Nascimento da. **Acesso à justiça:** uma análise multidisciplinar. Salvador: JuspodivM, 2021.

SOUSA, José Augusto Garcia de. **A tempestividade da justiça no processo civil brasileiro:** repercussão no sistema, desenho constitucional e dimensão conflituosa. Salvador: JuspodivM, 2020.

TEIXEIRA, Diego Monte. **Direito ambiental constitucional:** a inconstitucional redução dos níveis de proteção das áreas de preservação permanente ripárias pelo Novo Código Florestal. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2017.

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **The Yale Law Journal**, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, jan. /apr. 2006.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. Os recursos especiais repetitivos no novo processo civil brasileiro. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 6, n. 1, p. 1.135-1.152, 2020.

XAVIER, Bruno Gadelha. **Primeiro como lei, depois como farsa:** do estado de direito aos direitos humanos a partir de Slavoj Zizek. Curitiba: CRV, 2017.

LEI 12.651/12: A INOVAÇÃO COMO FORMA DE RESPOSTA AOS DESAFIOS DA RESTAURAÇÃO FLORESTAL

Andréia de Mello Martins¹

Luiza Muccillo de Barcellos².

RESUMO

A Lei nº 12.651 foi promulgada, trazendo inúmeros desafios. Proposta em meio a críticas, a nova lei se distancia do que inicialmente conhecíamos como Código Florestal, além de trazer debates sobre a anistia concedida. Por outro lado, reafirmou o conceito de instrumentos econômicos, abrindo a possibilidade de novas estratégias para a restauração. Em meio a esse cenário, o Brasil vem se comprometendo perante convenções internacionais com a restauração florestal e a promoção do desmatamento ilegal zero até 2030. Um desafio que não é pequeno e ficou ainda maior com os impactos da desarticulação das políticas públicas nos últimos anos. Para que os objetivos da lei e dos compromissos internacionais sejam alcançados é preciso que o Brasil encontre formas alternativas de estruturação das estratégias, com modelos governança inovadores e formas de execução eficiente para a restauração florestal, visando com isso uma maior otimização dos investimentos, com um compromisso ambiental, econômico e social agregado. Nesse cenário, os mecanismos operacionais e financeiros, permitem a enfrentamento dos riscos e desafios jurídicos para a viabilização da restauração florestal em grande escala, potencializando a economia florestal, a conservação de áreas estratégicas

¹ Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF), possui graduação em Direito pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Desde 2007 vem se dedicando à agenda ambiental, tendo desenvolvido diferentes atividades como assessora em entidades públicas (SEA/RJ e INEA), professora em entidades privadas (Unilasalle e EMERJ) e consultoria para diferentes instituições. Desde 2013 atua como gerente de projetos no Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), tendo experiência em projetos nacionais e internacionais, em especial na Amazônia e Moçambique. Membro do Conselho Deliberativo da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil (Aprodab).

² Advogada, com graduação em Direito pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Pós-graduada em Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Doutoranda em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo (PROCAM/IEE-USP), investigando aspectos sobre governança e financiamento de políticas públicas e iniciativas privadas nas agendas de conservação e mudanças climáticas no setor de Mudanças no Uso da Terra (MUT).

para a conservação e o sequestro de carbono. Portanto, abordar os dez anos da Lei nº 12.651/12 vai além de realizar uma análise sobre a efetividade da norma jurídica, mas discorrer sobre as potencialidades ainda pouco exploradas, que se juntam a novas abordagens de financiamento da conservação. Explorar o que vai além do comando e controle, abrindo possibilidades para a bioeconomia, cadeias de valores e empoderamento local, formando um conjunto de estratégias que podem ser apoiadas por meio do *blendedfinance*, que permite mobilizar fluxos de capital privado junto com recursos públicos, associado a realização de medidas do longo prazo.

Palavras-chaves: restauração florestal; obrigações legais; compromisso internacionais; mecanismos financeiros; arranjos institucionais alternativos

1 CONSTRUINDO E RECONSTRUINDO UM CÓDIGO FLORESTAL: A LEI 12.651/12

Nos últimos 90 anos, o Brasil teve ao menos três grandes marcos na legislação florestal, focados na conservação de vegetações nativas existentes em terras privadas do país. Inicialmente, com o Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, passando pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e suas diferentes alterações, para, enfim, chegar à atual Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012³. Desses atos normativos, dois deles tinham o nome de Código, apesar de nenhum de fato ter as características de um⁴. Porém, mais uma vez, o nome “pegou”! O uso massivo pela mídia e pelos movimentos pró e contra o novo regimento florestal fez com que a Lei nº 12.651/12 recebesse o apelido de “Código Florestal”.

Esta legislação sucedeu um conjunto de normas protetivas do meio ambiente, inclusive aquelas instituídas, formalmente de modo equivocado, por meio de medidas provisórias⁵. Ela trouxe ainda, em seu bojo, avanços e retrocessos duramente negociados ao longo dos debates das diferentes propostas legislativas que

³ A Lei 12.651/12, como previsto em seu artigo 2o, protege diferentes tipos de vegetação existentes nos ecossistemas terrestres que incluem as florestas e demais formas, porém não esgota o tema.

⁴ A codificação visa dar unicidade de tratamento jurídico a um determinado tema, no qual todos os elementos sobre este encontram resguardo na norma. Nas palavras de Oliveira (2002), “a codificação não só unifica o direito, dando em lei toda matéria jurídica, como, também, a apresenta de forma orgânica, sistemática, em virtude de suas regras observarem princípios gerais informativos do todo. Acaba a codificação com a legislação dispersa. Apresentando, quase sempre, tratamento jurídico novo”. No caso da Lei 12.651/12, esta não esgota o tema, apenas trazendo parte do tratamento dado à vegetação nativa, em especial quando há interface com diferentes tipos de intervenção.

⁵ Como bem mencionado por Valle (2010), ainda no início dos anos 2000, mudanças realizadas na Lei 4.771/65, além de concebidas em um ambiente de conflito entre ruralistas e ambientalistas, foram formalizadas através de medidas provisórias, instrumento normativo este que se mostrava inadequado às alterações de uma lei na época tida como estruturante à proteção da vegetação nativa no país.

lhe deram origem⁶, passando, assim, a regular a proteção de cerca de 281 milhões de hectares de vegetação nativa remanescente existente em imóveis rurais brasileiros (EMBRAPA, 2018)⁷.

Porém, a aplicação apenas da Lei nº 12.651/12 não fornece todos os elementos para uma estruturação completa do tema, sendo necessário que regulamentos e normas complementares sejam criadas em diferentes níveis, como, parcialmente, vinham sendo estabelecidas até 2018. A criação do Cadastro Ambiental Rural (CAR)⁸ e dos Programas de Regularização Ambiental (PRAs)⁹, por exemplo, apoiados no aprimoramento tecnológico existente, foi um grande avanço desses últimos dez anos. Em que pese às divergências das plataformas escolhidas para registro desses instrumentos e a compatibilidade entre os sistemas utilizados pelo Governo Federal e os estaduais, um reconhecimento de sua importância foi percebido¹⁰, associado a um esforço de cumprimento das previsões legais estabelecidas¹¹.

⁶ Propostas apensadas ao Projeto de Lei 1.876/1999, disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338>.

⁷ Informações disponíveis em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/35967323/area-rural-dedicada-a-vegetacao-nativa-atinge-218-milhoes-de-hectares>, acessado em 25/09/2020.

⁸ Artigo 29 da Lei 12.651/12.

⁹ Artigo 59 da Lei 12.651/12.

¹⁰ Em que pese as críticas existentes sobre diferentes pontos da Lei 12.651/12, como a anistia dada aqueles que cometeram infrações antes de 22 de julho de 2008, dentre outros que ensejaram o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4901, 4902, 4903 e 4937, houve o reconhecimento dos benefícios trazidos por alguns dos instrumentos previstos em lei. Nesse sentido, o Observatório do Código Florestal, desde 2016, destaca a importância do CAR como “uma ferramenta que contribui para a formulação de políticas públicas socioambientais, fomentando, por exemplo, a recuperação de áreas degradadas e a conservação dos recursos naturais, muitos deles fundamentais à vida, como água e solo. A proteção da biodiversidade e o aumento do estoque de carbono, que ajuda na proteção do clima, são outros benefícios que impactam diretamente a sociedade”.

¹¹ Segundo Valdiones e Bernasconi (2019), “desde outubro de 2015, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) disponibilizou aos órgãos estaduais um módulo do SICAR desenvolvido para análise dos cadastros. Entretanto, menos da metade das unidades da federação iniciaram efetivamente essa etapa. A maioria aguarda o estabelecimento de normas estaduais específicas que garantam segurança jurídica na análise, o aumento da capacidade institucional e/ou a priorização política da agenda. Para os Estados que já iniciaram a análise e validação dos cadastros, a obtenção de bases espaciais compatíveis com a escala dos imóveis rurais e com as datas de referência estabelecidas pelo Código Florestal foi apontada como fundamental para garantir a qualidade e celeridade dessa etapa”. O ponto que mais levanta críticas sobre esse modelo são o número de empresas habilitadas para fornecer as bases espaciais compatíveis com o SICAR e a lacuna financeira existente. Em que pese a necessidade de convergir as bases de dados, há um cuidado para não criar fornecedores exclusivos para a sua consolidação. Além disso, grande parte dos Estados não possuem recursos orçamentários suficientes para esse investimento, sendo necessário o apoio de fundos e programas privados.

Por outro lado, a possibilidade de compensação da reserva legal, por meio de cotas em qualquer local do bioma, fragilizou diversas áreas, em especial aquelas que possuem terras com alto valor de uso, as quais acabam sendo preteridas por regiões em que essas áreas são mais baratas. Além disso, há a necessidade de equilíbrio ambiental nas bacias hidrográficas, dificultada pelo valor e uso da terra, mas também pela ausência de uma sistematização de dados que permita o acompanhamento entre os Estados da efetividade da compensação realizada, dado, entre outros fatores, pela precarização de muitos órgãos ambientais.

Nesse sentido, vale destacar que o fortalecimento da gestão ambiental, com órgãos ambientais estruturados - dispendo de autonomia política e recursos, como equipamentos de qualidade e profissionais preparados - também é essencial para adoção de medidas eficazes, eficientes e efetivas ao cumprimento da lei¹².

Após oito anos de aprovação da Lei nº 12.651/12, todos os estados e o Distrito Federal haviam avançado nos processos de inscrição do CAR e, com exceção de Amapá (AP), Roraima (RR), Pernambuco (PE), Rio Grande do Norte (RN) e Minas Gerais (MG), também haviam nas análises e validações desses cadastros. Porém, das 27 unidades federativas, apenas 12 haviam regulamentado seus PRAs, 11 possuíam recursos para sua execução e somente 6os estavam implementando (CHIAVARI et al., 2020).

Os PRAs estão voltados à solução de passivos ambientais, especialmente aqueles existentes em Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legal (RL)¹³, que tenham sido identificados nos CARs apresentados pelos proprietários e

¹² O Observatório do Código Florestal (2019) elenca algumas soluções para a acelerar a validação do CAR e, por conseguinte, as políticas de implantação das políticas públicas com segurança jurídica e transparência, que são: a ampliação da capacidade institucional, dada a carência de recursos humanos nos órgãos estaduais competentes; o estabelecimento de procedimentos para análise claros e transparentes, reduzindo a arbitrariedade e o risco de fraudes na validação; a obtenção de bases de referência adequadas, permitindo a veracidade das informações declaradas; a definição de filtros e critérios de priorização de cadastros, que auxiliem na identificação de cadastros que não apresentem pendências, como sobreposições e incoerências nas informações declaradas, diminuindo o montante de cadastros que necessitam análise manual; e a implementação de mecanismos de transparência, não só para o processo de análise, mas também para aqueles cadastros que foram analisados e tiveram suas informações validadas pelo órgão competente.

¹³ De acordo com a Lei 12.651/2012, APP é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Já a Reserva Legal é uma área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do artigo 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo

possuidores de imóveis rurais. O déficit de vegetação nativa nessas áreas representa cerca de 19 Mha, sendo 11 (Mha) de RL e 8 (Mha) de APPs (GUIDOTTI et al., 2017), os quais deverão, respeitadas as diferenças e alternativas previstas na Lei nº 12.651/12, ser regenerados, recompostos ou objeto de compensações. Assim, nota-se que a legislação florestal possui uma relação de reciprocidade com a agenda da restauração, em que o sucesso de uma pode contribuir para o êxito da outra e vice-versa.

Ocorre que, no contexto socioambiental, uma lei sozinha, em geral, não basta para alterar uma realidade, em especial uma lei que se propõe a lidar com matérias primas tão relevantes para a economia brasileira e que possuem papéis relevantes na construção de cadeias de produtos da sociobiodiversidade¹⁴ e da bioeconomia¹⁵. Além disso, para determinados setores, tão ou mais atrativa que a vegetação nativa é a terra que a abriga e a qual ela ajuda a proteger. Essa terra, tratada meramente como um ativo fundiário, submetida a uma exploração irrestrita e cultivada muitas vezes em seu limite para produção de bens não industrializados, alimenta um modelo de desenvolvimento dependente da exportação de *commodities*.

Esses interesses, como já havia ocorrido com os marcos legais anteriores, continuam colocando em risco as previsões e a implementação da atual lei florestal e, conseqüentemente, da agenda da restauração florestal no país. O que se tem visto é um enfraquecimento das políticas ambientais, com a participação do próprio Poder

sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.

¹⁴ Os produtos da sociobiodiversidade são bens e serviços (produtos finais, matérias primas ou benefícios) gerados a partir de recursos da biodiversidade, voltados à formação de cadeias produtivas de interesse dos povos e comunidades tradicionais – PCT's, e de agricultores familiares, que promovam a manutenção e valorização de suas práticas e saberes, e assegurem os direitos decorrentes, gerando renda e promovendo a melhoria de sua qualidade de vida e do ambiente em que vivem” (BRASIL, 2018).

¹⁵ Segundo a pesquisadora Mariana Vick, “a bioeconomia é o conjunto de atividades que visam à produção e à distribuição de bioprodutos, ou seja, produtos que têm origem nos recursos biológicos, como biofármacos, insumos para a bioenergia, alimentos funcionais, produtos biodegradáveis e outros itens derivados de matéria natural. O segmento se distingue de outros setores que usam os recursos naturais por dois motivos: pelo uso da biotecnologia (entre outros conhecimentos científicos de ponta) e pelo objetivo de construir um modelo de produção sustentável a longo prazo, baseado no uso de recursos renováveis e limpos” (Publicado em NEXO JORNAL no dia 22/07/2020, atualizado em 06/12/2020, disponível em: https://pp.nexojornal.com.br/topico/2020/07/22/O-que-%C3%A9-bioeconomia-e-qual-o-lugar-do-Brasil-nesse-campo?utm_medium=Email&utm_campaign=selecaoapp&utm_source=nexoassinantes, acesso em 25/11/2021).

Público. No âmbito federal, foram apresentados ao Congresso Nacional, apenas em 2019, 29 projetos de lei com potencial de promover o desmatamento, alguns voltados especificamente a extinguir por completo a obrigação da Reserva Legal e outros a flexibilizar, mais ainda, instrumentos como o CAR e o PRA¹⁶.

As ameaças normativas se somam às mudanças institucionais e acabam resultando em danos ao ambiente natural. No início de 2019, a responsabilidade pela agenda de regularização ambiental das propriedades rurais foi transferida do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Agregado a isso, um conjunto de iniciativas, capitaneadas pelo próprio MMA, criou revezes aos avanços que já haviam sido obtidos nas últimas décadas (ASCEMA, 2020).

Paralelo a isso, as taxas de desmatamento no país têm aumentado em relação aos anos anteriores¹⁷. No Brasil, em 2020, ao contrário daquilo que aconteceu em âmbito global, verificou-se um aumento de 9,5% das emissões brutas de gases de efeito estufa (GEE) - ano marcado pela pandemia da Covid-19, que teve seu avanço puxado, mais uma vez, pelo desmatamento no setor de Mudanças no Uso da Terra (SEEG, 2021).

Um estudo recente (GATTI et al., 2021) demonstrou que florestas existentes na região sudoeste da Amazônia, em consequência do desmatamento, queimadas e outras interferências humanas, já emitem mais CO₂ do que absorvem da atmosfera. As florestas que permanecem, afetadas por alterações trazidas pela mudança do clima, como secas mais longas e intensas, apresentam altos índices de mortalidade, aumentando as emissões. Essas áreas, então, passam a alterar o padrão de precipitações não só onde estão localizadas, mas a contribuir para o aquecimento global, ao contrário de exercer todo o potencial que as florestas possuem para garantir serviços ecossistêmicos e mitigar as mudanças climáticas.

¹⁶ Como exemplos, podem ser consultados o Projeto de Lei 2362/2019, que extinguiria as Reservas Legais, de autoria dos Senadores Flávio Bolsonaro e Márcio Bittar, e o Projeto de Lei 3511/2019, que visa alterar o CAR e o PRA, de autoria do Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS).

¹⁷ Informações verificadas nos boletins do desmatamento elaborados e disponibilizados pela organização IMAZON em: <https://amazon.org.br/categorias/boletim-do-desmatamento/>, acessados em 30/10/2021.

No contexto nacional, após dez anos da Lei nº 12.651/12, já é possível analisar em parte os resultados obtidos a partir da implementação ou ausência de políticas públicas decorrentes da lei, as quais estão entre os principais instrumentos para evitar, reverter ou compensar a degradação existente. Dentro desse quadro normativo e institucional, a restauração está entre uma das estratégias mais difundidas e defendidas. Assim, este artigo se propõe a discutir os desafios e as oportunidades que transpassam e unem essas duas agendas - a de implementação da legislação florestal e a da restauração florestal, sob a ótica de sua governança e financiamento, envolvendo considerações sobre a construção de arranjos institucionais e financeiros que contribuem ou podem vir a contribuir com o êxito de ambas.

2 DESAFIOS E OPORTUNIDADES ADVINDOS DOS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS

A restauração florestal, por seu papel na recuperação de ecossistemas e, consequentemente, pelos inúmeros benefícios ambientais, sociais e econômicos que pode trazer à humanidade, permeia os principais acordos e tratados multilaterais sobre meio ambiente. Apesar de ser uma prática antiga em diferentes regiões, concretizou-se como uma agenda ambiental global na última década, tornando-se o principal objeto de algumas iniciativas e movimentos internacionais. Em junho de 2021, essa agenda foi ainda mais impulsionada, com o lançamento oficial da Década das Nações Unidas da Restauração de Ecossistemas.

Este chamado, previsto para vigorar até 2030, reconhece que o alcance de objetivos globais - como a erradicação da pobreza, a conservação da biodiversidade e o combate às mudanças climáticas e à desertificação de algumas regiões do planeta - depende do fim da degradação das florestas e outros ecossistemas terrestres e marinhos. Por conta disso, como visto nas justificativas trazidas pela Resolução 73/284 da Assembleia Geral das Nações Unidas, a Década da Restauração subsiste

para incentivar e apoiar a instituição e implementação de iniciativas públicas e privadas - presentes e futuras - de restauração em larga escala ao redor do mundo¹⁸.

O Desafio de Bonn¹⁹, por exemplo, lançado em 2011 pelo governo alemão e a União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN), possui como meta global a restauração de 150 milhões de hectares de paisagens degradadas e desmatadas até 2020 e 350 milhões de hectares até 2030, por meio de parcerias entre países, organizações da sociedade civil e entidades privadas e da adoção de uma abordagem específica voltada, conjuntamente, à restauração ecológica e à melhoria do bem-estar humano. Trata-se de uma das iniciativas já existentes no contexto internacional que abre a oportunidade para a implementação da Lei nº 12.651/12, não apenas sob a ótica do comando e controle, mas também do incremento de políticas públicas impulsionadoras da restauração florestal, mesmo em áreas em que haja uma obrigação legal determinada.

Nesse sentido, outro importante marco ocorreu em 2014, momento em que representantes e líderes de diferentes nações e esferas jurisdicionais, do setor empresarial e da sociedade civil firmaram a Declaração de Nova York para as Florestas. Um chamado político pela ação voluntária florestal global que, além de incrementar aspectos relacionados à governança e eliminar ou reduzir o desmatamento e a degradação desses ecossistemas acarretados por diferentes atividades (produção de *commodities* agrícolas, desenvolvimento de infraestrutura e indústrias extrativas), tem, entre seus dez objetivos, o intuito de "restaurar e manter 350 milhões de hectares de paisagens e florestas até 2030"²⁰.

Sintonizada com práticas atualmente comuns na governança ambiental global de promover a sinergia e a incidência conjunta de atos internacionais com objetivos comuns ou interligados, a referida Declaração prevê o apoio ao cumprimento de metas florestais instituídas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030²¹. Prevê também o apoio a implementação do Acordo de Paris²²,

¹⁸ O texto da referida norma, contendo, entre outros aspectos, as justificativas e objetivos e da Década da ONU da Restauração, encontra-se disponível em: <https://undocs.org/A/RES/73/284>.

¹⁹ Disponível em: <https://www.bonnchallenge.org/about>.

²⁰ Disponível em: <https://forestdeclaration.org/>.

²¹ Fonte: <https://forestdeclaration.org/goals/goal-6/>.

²² Documento na íntegra disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf.

instrumento da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas – CQNUMC, que, em seu cenário mais ambicioso, pretende limitar o aumento da temperatura média global a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima.

Essa ligação intrínseca entre as florestas e as mudanças climáticas, localizada na agenda da restauração florestal, tem ligação direta com a implementação da Lei nº 12.651/12 e nas políticas públicas a serem implementadas a partir dela. Entre as fontes de emissões de gases de efeito estufa que causam o aquecimento global estão a queima de combustíveis fósseis, a agropecuária e mudanças no uso da terra que envolvem práticas de desmatamento e degradação florestal. Uma análise recente expôs a relação entre essas duas últimas fontes no processo de ocupação e grilagem de terras na Amazônia brasileira, em padrão que parece consolidado ao longo do tempo, observando que, no ano de 2020, 75% das áreas de florestas públicas não destinadas que haviam sido desmatadas estavam sendo usadas como pastagem (SALOMÃO et al., 2021).

Esta dinâmica de conversão ilegal de áreas florestadas para usos agropecuários é comum em outros países detentores de florestas tropicais, ganhando relevância na agenda climática global por diferentes razões. Além disso, essas florestas, quando sujeitas a essas transformações, seja por meio do desmatamento ou de sua degradação, tornam-se fontes emissoras de gás carbônico (CO₂). Por outro lado, a manutenção de áreas de vegetação nativa de grande extensão, como terras indígenas e unidades de conservação, e o crescimento da vegetação em estágio secundário de regeneração promovem a remoção de gases de efeito estufa da atmosfera.

Ademais, essas áreas correspondem a um significativo estoque de carbono presente tanto em sua vegetação quanto no solo, o qual, quando desmatado ou degradado e destinado a outros usos, acaba incidindo de forma negativa, favorecendo o aquecimento global. Seymour e Busch (2016) argumentam que uma resposta lógica à crise climática global seria a retirada de gás carbônico da atmosfera

por meio da preservação e do incremento das florestas em grande escala, gerando tanto benefícios diretos quanto cobenefícios ambientais, sociais e econômicos.

As florestas e, como resultado, a agenda da restauração florestal também estão inseridas nas discussões e negociações no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), sendo, inclusive, objeto de programas temáticos e questões transversais específicas²³. Com o fim da vigência do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020, as Partes da Convenção decidiram celebrar o “Marco Mundial da Diversidade Biológica Posterior a 2020”, em cujas metas de ação esboçadas para 2030 está a de "assegurar que, pelo menos, 20% dos ecossistemas degradados de água doce, marinhos e terrestres sejam restaurados, garantindo a conectividade entre eles e com foco nos ecossistemas prioritários"²⁴.

A norma que instituiu a Década das Nações Unidas da Restauração de Ecossistemas, da mesma forma que faz com outros atos e iniciativas internacionais, busca apoiar a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação nos Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, particularmente na África – CNUCD, com atenção especial aos objetivos estratégicos definidos em seu atual instrumento de implementação, o Quadro Estratégico 2018-2030²⁵. Este foi criado para orientar a materialização da Convenção ao longo de sua vigência, por meio de objetivos estratégicos, orientações para implementação, monitoramento, reporte, verificação e previsão dos impactos esperados, com a intenção de se alcançar um mundo neutro em degradação.

A busca por este objetivo já havia sido exteriorizada na Agenda 2030, originando a abordagem para gestão de terras e paisagens conhecida como Neutralidade da Degradação da Terra - LDN²⁶. Esta abordagem tem como objetivo manter ou aumentar a base de recursos da terra, ou seja, a reserva de capital natural associada aos recursos terrestres e aos serviços ecossistêmicos deles provenientes, estando diretamente relacionada às agendas das mudanças climáticas, de

²³ Informações disponíveis em: <https://www.cbd.int/programmes/>.

²⁴ A minuta até então em discussão pelas Partes da CDB está disponível na íntegra em: <https://www.cbd.int/doc/c/0671/4456/ff4979877c8a9a910912689e/wg2020-03-03-es.pdf>.

²⁵ O texto na íntegra do Quadro Estratégico da CNUCD está disponível em: https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2018-08/cop21add1_SF_EN.pdf.

²⁶ Informações adicionais disponíveis em: <https://www.unccd.int/actions/achieving-land-degradation-neutrality>.

conservação da biodiversidade e de combate à desertificação. Dentre as medidas para a sua adoção, estão inseridas ações de restauração florestal.

Diante desse breve destaque de atos e compromissos internacionais que influenciam e, ao mesmo tempo, tem sua concretização influenciada pela restauração de ecossistemas, incluindo as florestas, é evidente a importância desta agenda para a reversão de cenários de desmatamento e degradação ao redor do mundo. A relevância da restauração florestal em âmbito global está dada, trazendo oportunidades e espaço para atuação e benefícios a múltiplos atores e setores da sociedade. Porém, cabe tecer alguns comentários sobre os desafios que incidem sobre a sua implementação, como aquele que motivou a discussão foco deste artigo.

Apesar dos compromissos advindos de tratados e acordos internacionais, movimentos globais e iniciativas privadas voluntárias, envolvendo a intenção de se alcançar milhões de hectares de terra restaurados em diferentes regiões do planeta ao longo de determinados períodos, pesquisadores alertam que as altas taxas de desmatamento e a expansão agrícola experimentada por alguns países ultrapassam o volume de áreas restauradas, revertendo e colocando em risco os objetivos de tais iniciativas (FAGAN et al., 2020). Avaliações também já mostraram que, no ritmo que essas ações têm ocorrido, metas previstas na Declaração de Nova York para as Florestas, provavelmente, não serão atingidas²⁷.

Outro desafio relaciona-se à natureza multinível da governança dos problemas enfrentados. Estes são de natureza complexa e multidisciplinar, com impactos transfronteiriços. Seu enfrentamento demanda, então, a formulação de regras e a implementação de políticas públicas e iniciativas privadas em todos os níveis - do global ao local. Isto acaba requerendo que as diferentes esferas jurisdicionais, considerando suas diferenças, estabeleçam seus próprios arranjos institucionais e tenham, entre outras condições, capacidade técnica e financeira para realizar tais processos e cumprir os objetivos e compromissos acordados.

Os acordos multilaterais preveem procedimentos para que as Partes informem, regularmente, aquilo que estão fazendo para contribuir com seus

²⁷ PROGRESS ON THE NEW YORK DECLARATION ON FORESTS. Disponível em: <https://forestdeclaration.org/wp-content/uploads/2021/10/2020NYDFReport.pdf>

respectivos objetivos, bem como os resultados e impactos dessas ações. No âmbito da CDB, por exemplo, existe a Estratégia e o Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade (EPANB), e os Relatórios Nacionais. Eles preveem instrumentos, como as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), as Comunicações Nacionais e os Relatórios de Atualização Bial.

Isso não é diferente nas Convenções do Clima e de Combate à Desertificação, que definem que, em sua relatoria, as Partes deverão apresentar informações sobre a mobilização de recursos financeiros e não financeiros e as políticas, planejamento e ações adotadas no terreno para apoiar a sua implementação.

Assim, ao analisar os documentos apresentados pelo Brasil às referidas Convenções, é possível identificar como esses tratados estão refletidos no sistema jurídico-institucional nacional, bem como normas e políticas públicas que estão relacionadas - simultaneamente - a todos eles. Este é o caso da Lei nº 12.651/2012 e do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg)²⁸. Este Plano busca concretizar compromissos assumidos pelo Brasil de recuperar 12 milhões de hectares de vegetação nativa até 2030, por meio de ações que incluem o fortalecimento de políticas públicas e incentivos financeiros. O instrumento prevê, ainda, que a maior parte da recuperação proposta deve acontecer em áreas de APP e RL, corroborando com regras e políticas advindas da mencionada lei.

Consequentemente, para que essas e outras leis e políticas florestais, com seus respectivos instrumentos, sejam devidamente implementadas e alcancem suas finalidades, promovendo, entre outros benefícios, o fortalecimento de uma economia florestal, além de um sistema jurídico-institucional multinível e integrado, são necessários recursos e, em países em desenvolvimento ou em situação de vulnerabilidade, especialmente recursos financeiros que possam, inclusive, viabilizar o atendimento de outras condições. Por isso, o financiamento foi e continua sendo um dos principais objetos de divergências nas arenas de negociação internacional que discutem o enfrentamento das crises socioambientais em curso.

²⁸ Documento na íntegra disponível em: https://snif.florestal.gov.br/images/pdf/publicacoes/planaveg_publicacao.pdf.

3 REFLETINDO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.651/12 E DAS OBRIGAÇÕES E COMPROMISSOS VOLUNTÁRIOS DE RESTAURAÇÃO.

Os desafios econômicos enfrentados pelos países em desenvolvimento demonstram a necessidade de criatividade e aptidão tanto para a inovação, quanto para respostas efetivas às mudanças climáticas. Nesse contexto, entender o ambiente de financiamento socioambiental e climático, em que a legislação florestal e as iniciativas públicas e privadas dela decorrentes estão inseridas, permite entender esse desafio e possibilita a reflexão e proposição de novos caminhos para apoiar financeiramente a sua implementação.

Um primeiro aspecto a ser salientado é a necessidade de clareza sobre o objeto e as demandas de financiamento. A análise dos gastos do governo federal com a implementação da legislação florestal realizada pelo GeoLab e pelo Grupo de Políticas Públicas da ESALQ/USP, considerando o período de 2002 a 2017²⁹, chegou, entre outras, as seguintes conclusões:

- (i) Inicialmente, a destinação de recursos voltou-se a esforços para a capacitação dos envolvidos com a temática e, posteriormente, à regularização ambiental dos imóveis rurais nas unidades da federação;
- (ii) Após a aprovação da Lei nº 12.651/12, os recursos destinados pela União foram majoritariamente para aquisição de imagens de satélite, não havendo mudanças institucionais significativas. Aliado a isso, a baixa eficiência na aplicação efetiva dos recursos, em especial aqueles destinados pelo Tesouro Nacional, sem as mudanças necessárias, resultaram na migração de competências entre órgãos federais; e
- (iii) Por outro lado, a promulgação da legislação florestal vigente impulsionou a captação de um volume considerável de recursos

²⁹ A análise foi contratada pelo Observatório do Código Florestal e encontra-se disponível em: https://observatorioflorestal.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Relatorio_Ipam_GPP_Geolab.pdf, acessado em 25/11/2021.

internacionais, sem, contudo, até a data final da análise, ter sido aplicado nas ações finalísticas previstas.

Nota-se, assim, que, apesar da importância de instrumentos como o CAR e o PRA para, entre outras atividades, realizar o mapeamento das áreas que requerem recuperação ou o combate ao desmatamento, ainda persistem dificuldades para execução de recursos já captados pela União para implementação da Lei nº 12.651/12. Assim, novos arranjos institucionais e financeiros precisam ser incorporados nas estratégias das políticas públicas, permitindo que resultados eficazes, eficientes e efetivos sejam realizados com base na implantação do regramento legal e no cumprimento dos compromissos internacionais pactuados.

Além disso, especificamente em relação à demanda por financiamento, cabe, ainda, destacar que diferentes fatores incidem sobre a mensuração dos recursos necessários ao financiamento da restauração florestal, entre estes estão: o custo de oportunidade de uso do solo; o nível de degradação e o tamanho das áreas a serem recuperadas; as condições de acesso a essas áreas; e a escolha das metodologias que serão utilizadas. No caso do Brasil, análises apontam que a meta instituída de restaurar 12 milhões de hectares prevista no Planaveg pode custar até R\$ 249,2 bilhões, sendo, aproximadamente, R\$ 21 bilhões por ano, dependendo das técnicas aplicadas (CROUZEILLES e BRANCALION, 2019).

A partir dessa compreensão do que precisará ser financiado, ou seja, da lacuna de financiamento existente, inicia-se uma análise das fontes de recursos existentes. Para isso, é importante verificar que existem diferentes formas de analisar as fontes que compõem esse ambiente de financiamento, assim como a disponibilidade delas para o apoio a ações para enfrentamento dos efeitos adversos das mudanças climáticas. Entre estas oportunidades estão a implementação de instrumentos e disposições trazidas a partir da instituição da Lei nº 12.651/12. Não se trata apenas de discutir o que deve ser viabilizado com base na legislação, mas como realizar mudanças que são necessárias.

Uma dessas formas começa pela identificação da natureza jurídica das fontes de recursos disponíveis ou a serem disponibilizadas: se públicas ou privadas. Isso é importante dado que, dependendo da essência do instituto jurídico, as fontes de

financiamento se diferenciam não apenas em relação ao seu conceito, mas também em relação à forma de serem geridas, operacionalizadas e destinadas. Assim, distinções entre a natureza jurídica pública ou privada dos recursos ajudam a identificar modelos alternativos e complementares para demandas de longo prazo e, em geral, com alto custo.

No contexto nacional, as fontes de financiamento públicas estão previstas em lei, tendo o seu ingresso no caixa único e a sua operacionalização normatizada, em especial, pelo direito constitucional, administrativo, financeiro e tributário. Com isso, os procedimentos para destinação dos recursos devem respeitar os instrumentos básicos de planejamento do poder público, que são: o Plano plurianual (PPA); a Lei de diretrizes orçamentárias (LDO); a Lei orçamentária anual (LOA); e planos e programas nacionais, regionais e setoriais. Ademais, essa execução está submetida, em especial, à Lei de Licitações e Contratos Administrativos e a outras normas que tratam de outras possibilidades de arranjos de parceria entre atores públicos e privados, como a Lei nº 11.079/04 e a Lei nº 13.019/14.

Outro ponto de atenção é que os recursos advindos de fontes públicas, apesar de volumosos, ficam condicionados à anualidade e à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) e, por conseguinte, acabam ficando vulneráveis à incidência do contingenciamento. Além disso, costumam ser geridos por meio de instituições, instrumentos e mecanismos financeiros públicos, fazendo com que estejam sujeitos a vontade e contextos políticos, colocando em risco a sua disponibilidade para atendimento de agendas de médio e longo prazo.

Já no âmbito privado, as fontes de financiamento possuem regras operacionais mais flexíveis, dado que ao privado é imposto não violar a lei. Isso pode ser utilizado a favor de arranjos financeiros diferenciados, uma vez que, não sendo obrigatória a internalização do recurso no orçamento público, as alternativas operacionais podem ser pensadas, por meio de diferentes estratégias de curto, médio e longo prazo. Contudo, para que políticas públicas de longo prazo possam ser implantadas com segurança e transparência dentro desse modelo, padrões de boa gestão precisam ser incorporados, tais como estruturas de governança sólidas,

processos e procedimentos claros e transparentes, qualidade de entrega, dentre outros.

Idealmente, a arquitetura para financiamento de demandas socioambientais no Brasil, incluindo as iniciativas de restauração florestal necessárias ao cumprimento da Lei nº 12.651/12 e de compromissos internacionais assumidos pelo país, deve englobar a captação e execução de fontes de recursos de natureza e origens diversas, promovendo, entre outros benefícios, a sinergia entre o volume dos recursos públicos e a flexibilidade dos recursos privados.

De acordo com essa lógica, a tendência é a utilização de uma estrutura de financiamento misto conhecida como *blendedfinance*, originalmente pensada para lidar com a necessidade de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pelas Organizações das Nações Unidas (ONU), e limitações na disponibilidade de recursos para atendimento desses objetivos e outras demandas socioambientais existentes. Essa estrutura busca incentivar que fundos filantrópicos utilizem recursos de maneira estratégica, de modo a mobilizar fluxos de capital privados que resultem em efeitos positivos, tanto para os investidores quanto para as comunidades envolvidas. Assim, possibilita que organizações com objetivos distintos invistam lado a lado e alcancem suas próprias metas, tendo o seu sucesso avaliado a partir de três características principais: gerar adicionalidade, impacto positivo e retornos financeiros (OCDE, 2015).

Ao observar tais aspectos, a estrutura de financiamento misto parece a mais adequada à implementação de iniciativas de restauração florestal, já que um dos desafios, especialmente considerando os seus custos elevados, é torná-las mais atrativas aos atores privados. A inclusão dos proprietários de imóveis rurais, possibilita, dentre outras possibilidades, integrar a restauração com o fortalecimento de cadeias produtivas da sociobiodiversidade ou a bioeconomia, de modo a convertê-las em uma atividade econômica rentável (COSTA, 2016). Isso tem o potencial de gerar diversos benefícios adicionais, como o aumento da provisão dos serviços ecossistêmicos.

Dentro dessa perspectiva se inserem os diferentes organismos multilaterais e bilaterais, que também estão presentes no Brasil, com iniciativas diversificadas, que

estimulam o financiamento misto. Sobre esse ponto, importante destacar a diferença entre a natureza jurídica da origem dos recursos e como eles se comportam ao entrar no país. Independente da origem dos recursos, ao entrar no Brasil eles podem ser considerados públicos ou privados, dependendo do mecanismo de absorção dos recursos. Isso porque, quando os recursos de cooperação internacional são recebidos e incorporados no orçamento público, acabam ficando sujeitos às condições e normas já mencionadas nesta seção.

Por outro lado, se recebidos e destinados por meio de arranjos e mecanismos financeiros privados, passam a ser regidos pelas regras contratuais entre as partes, o que tende a permitir uma maior flexibilidade e maior eficiência operacional. Este é um fator importante quando se leva em conta que os benefícios ambientais e socioeconômicos por unidade de custo podem diferir amplamente entre as iniciativas de restauração, demandando que os recursos investidos nessas ações sejam gastos da maneira mais ecológica e economicamente eficiente (CROUZEILLES e BRANCALION, 2019).

Tradicionalmente, o Brasil vem sendo escolhido como um parceiro importante para recursos oriundos de cooperação internacional na área socioambiental, em razão de sua amplitude territorial e diversidade ecológica, mas também por conta de sua capacidade de entregar resultados³⁰, quando comparado a outros países em desenvolvimento. Esta constatação costuma ser reconhecida por organizações como: Banco Mundial; Global Environment Facility (GEF); Green ClimateFund (GCF); Norad (NICFI); NamaFacility etc.

No ambiente doméstico, as obrigações legais surgem como uma possibilidade de fonte a ser trabalhada. Dispostas na legislação brasileira, muitas delas se configuram como instrumentos econômicos, em geral associados ao licenciamento ambiental, que vinculam o responsável pela atividade ou empreendimento a uma execução ou pagamento de valor certo.

³⁰Como exemplo, cita-se a avaliação do Fundo Amazônia, em fase de conclusão, destacados por Kadri, Skaf, Freitas, Soeiro, Anache, Budi e Hoeflinger (2020). A maior parte dos projetos avaliados no eixo de produção sustentável, por exemplo, contribuíram para a redução do desmatamento. No tocante ao apoio à regularização ambiental, principalmente por meio da implantação do CAR, estima-se que os projetos contribuíram para evitar o desmatamento de 8.571 km² nos biomas Amazônia e Cerrado no período de 2014 a 2018. Enquanto o percentual médio de desmatamento na área total cadastrada, em propriedades até 4MF fiscais, é de 0,71%, nas áreas não cadastradas este percentual foi de 2,1%.

Aliado a isso há o fato de que, no contexto dos dez anos da Lei nº 12.651/12, houve a imposição de um compromisso do governo federal em fornecer incentivos para apoiar proprietários de terras que cumprirem a lei, tal como crédito concessional, com vistas a atingir a conformidade via reflorestamento (EDWARDS, 2016). Dessa forma, além do apoio por meio de extensão técnica, a provisão de crédito concessional e outros mecanismos de suporte, como o pagamento por serviços ambientais e instrumentos de financiamento complementares, são essenciais para o registro completo no CAR, o melhoramento da capacidade do sistema de monitoramento SICAR e a implementação dos PRAs.

Diante do exposto, nota-se que a utilização das fontes de financiamento precisa ser analisada sob a ótica do contexto econômico, político, jurídico e ambiental da região em que se pretende atuar. A partir disso, novos arranjos institucionais podem ser pensados, potencializando os instrumentos econômicos existentes ou a serem estruturados. Além disso, a valoração da demanda por restauração florestal associada a uma análise da lacuna e fontes de financiamento existentes, permite o desenho de diferentes estratégias de implementação e execução, com resultados concretos.

4 INSTRUMENTOS ECONÔMICOS, MECANISMOS FINANCEIROS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS ALTERNATIVOS.

A Lei nº 12.651/12 ainda apresenta alguns desafios para sua efetiva implementação, mesmo após dez anos de sua promulgação. Em que pese a anistia dada para aqueles que desmataram antes de 2008, conforme a data de corte utilizada pela lei, inúmeros imóveis rurais possuem elevadas obrigações de recuperação das áreas degradadas. Porém, a simples obrigação de cumprimento da lei não tem bastado para o alcance de resultados mais efetivos ao longo dos anos, por diferentes motivos, incluindo o padrão de desenvolvimento econômico brasileiro e o controverso estímulo à abertura de novas fronteiras agrícolas.

Mesmo isolando o aspecto da obrigação legal, verifica-se que a ausência de órgãos estruturados, capacitados e com ferramentas tecnológicas adequadas são um dos empecilhos enfrentados para o monitoramento, avaliação e cobrança do

cumprimento da lei. Se associarmos isso ao fato de que muitos dos produtores rurais não possuem capacidade econômica de cumprir o mínimo exigido pela legislação, ou não vislumbram apoio para alternativas econômicas além das *commodities* primárias incentivadas pelo Poder Público, temos um ciclo de degradação da terra contínuo e com pouco resultado efetivo.

A Lei nº 12.651/12, especialmente em seu Capítulo X, trouxe oportunidades para além dos instrumentos de comando e controle, incentivando o Poder Público a agir com políticas que incentivem o seu cumprimento, mas também incrementem as obrigações legais, por meio de instrumentos econômicos. Esses encontram-se divididos em três categorias: pagamento ou incentivos a serviços ambientais; compensação em razão de medidas conservação através de diferentes formas, incluindo créditos agrícolas e redução de impostos; e incentivos ao uso sustentável das florestas, como o apoio ao acesso a mercados "verdes" e a pesquisa científica (OCF, 2014).

No entanto, embora instrumentos como o CAR já sejam uma realidade, alguns dos instrumentos econômicos previstos na lei ainda não são, como o caso das Cotas de Reserva Ambiental (CRA), cuja ausência de regulamentação no âmbito federal causa insegurança em gestores estaduais e proprietários e possuidores de imóveis rurais (GASPARINETTI e VILELA, 2018). Esse e outros aspectos ratificam a provocação proposta neste artigo de que as soluções para implementação da lei e incentivo às práticas de restauração florestal podem ir muito além da regulamentação do artigo 41 da Lei nº 12.651/12, passando pelo desenho e instituição de arranjos institucionais e financeiros privados inovadores para o atendimento de obrigações legais e metas e compromissos avançados.

No ambiente desses arranjos, a composição de parcerias institucionais, envolvendo organizações da sociedade civil, universidades e redes de cooperação com órgãos de orientação e controle, reconhecidos pelo Poder Público, pode gerar resultados benéficos. As organizações da sociedade civil e universidades, por exemplo, possuem um potencial incrível de oferecer novas metodologias de apoio no campo, ferramentas tecnológicas, monitoramento e avaliação dos resultados de políticas públicas.

Ademais, a criação de redes de integração entre Ministério Público, Advocacia Geral da União, Procuradorias Gerais dos Estados, Poder Judiciário e órgãos executores das políticas públicas pode diminuir a burocracia e minimizar as divergências de entendimento existentes acerca de um tema comum. Esses órgãos, em conjunto, se manifestam sobre os conflitos de interpretação existentes na lei e o diálogo prévio sobre os principais desafios e oportunidades pode gerar a criação de enunciados e diretrizes orientadoras para o todo o país, diminuindo as idiossincrasias dentro das mesmas estruturas.

No contexto da restauração florestal, existem exemplos bem-sucedidos de redes coletivas, como o Pacto pela Restauração da Mata Atlântica (Pacto), uma coalizão multissetorial que tem desempenhado o importante papel "de viabilizar e legitimar a participação de um amplo grupo de pessoas e instituições em importantes discussões e decisões no âmbito da restauração" daquele bioma. A iniciativa também tem contribuído para a "implementação de uma visão de cadeia produtiva potencialmente geradora de emprego e renda dentro das atividades de restauração" (RIBEIRO et. al., 2019, pág.30).

Em relação aos aspectos institucionais, é preciso haver coordenação no financiamento das ações para implementação da lei e das práticas de restauração florestal. Os mecanismos financeiros privados podem viabilizar a execução de iniciativas diversas, por meio da captação de recursos nacionais e internacionais, servindo como um veículo garantidor das boas práticas de gestão de projetos, articulado com os resultados esperados. Associado a isso, podem promover uma boa alocação dos recursos existentes, em consonância com a sua natureza jurídica, trazendo resultados de longo prazo eficazes para a diminuição da degradação e o atendimento das metas nacionais e compromissos internacionais.

Por outro lado, o direcionamento dos recursos orçamentários para atividades eminentemente públicas, aproveitando o volume e potencial dos recursos existentes, e dada a escassez a que estão submetidos diversos órgãos ambientais, pode apoiar, entre outras ações, a estruturação destes e atividades vinculadas ao comando e controle que, no contexto brasileiro, já se mostraram bastante eficazes para combater práticas ilegais de desmatamento e degradação florestal.

Nesse sentido, a formalização de arranjos entre atores públicos e privados para atividades com finalidade pública, pode dar escala e flexibilidade aos recursos privados, permitindo a complementação das políticas públicas, seja por meio da execução de projetos específicos ou de mecanismos financeiros e operacionais privados. Nesse caso, a execução não é pública, concentrando as atividades do Poder Público na: coordenação das atividades; orientações sobre a execução; e estabelecimento de padrões a serem perseguidos.

Segundo análise realizada pela FAO (2016), a coordenação de estratégias e recursos de programas públicos, investimentos privados e iniciativas da sociedade civil, em sinergia com o modelo de *blendedfinance*, possibilitam a quebra de barreiras enfrentadas por proprietários e possuidores rurais na restauração florestal, enquanto incentiva a provisão de serviços ecossistêmicos. Essa sinergia pode trazer ainda benefícios econômicos e sociais a esses atores, como melhoras na produtividade de outras áreas de seus imóveis e diversificação dos meios de subsistência.

A composição de esforços se sustenta não apenas na Lei nº 12.651/12, mas também no *caput* do art. 225 da CRFB, em que o meio ambiente é considerado um direito e dever de todos. Além disso, aproveita o potencial privado para cumprimento da finalidade pública, estimulando não apenas a responsabilidade civil, penal e administrativa dos proprietários e possuidores de terra, mas oferecendo oportunidades técnicas, administrativas e financeiras, por meio de instrumentos econômicos. Estes entendidos como: “instrumento possível de corrigir as falhas de mercado surgidas pela não consideração dos custos ambientais e sociais relacionados às decisões de produção e consumo, através da agregação da variável ambiental, relativa à sua produção e/ou consumo no preço final do produto”³¹.

Dentro dos diferentes instrumentos econômicos que podem compor as obrigações legais com medidas eficientes de restauração florestal, temos a Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), o PSA, a Compensação Ambiental, dentre outros. Estes podem ser apoiados em âmbito

³¹ Referência retirada do site <https://neertam.eco.br/economia-da-poluicao-discussao/instrumentos-economicos-na-poluicao/>, acessado em 30/11/2021.

nacional por meio de créditos públicos e/ou tributários, visando valorizar não apenas a produção imediata na terra, mas a permanência da produção a longo prazo, por meio da proteção de importantes áreas dentro da propriedade.

Aliado a isso, a utilização de mecanismos de financiamento internacional como *Green ClimateFund* (GCF); *Global EnvironmentFacility* (GEF); Banco Mundial e outras agências multilaterais, por meio de agências executoras nacionais, facilitam o acesso do recurso pelos entes federativos, sem a necessária internalização no orçamento público. Isso permite a reflexão não apenas sobre a adicionalidade ao cumprimento das obrigações legais, mas também incentivos alternativos à implementação das políticas públicas.

Por fim, na era da comunicação, ainda utilizamos de forma incipiente as diferentes oportunidades de diálogo. A construção de um meio ambiente equilibrado pressupõe diálogo, alinhamento e parcerias, seja para a presente ou para as futuras gerações. A efetividade da Lei nº 12.651/12 depende da conscientização não apenas das pessoas diretamente envolvidas com a situação, mas da percepção de que todos e cada um podem fazer a diferença. Isso é possível por meio de ações claras de comunicação, que visem mudanças de comportamento objetivas, claras e materializadas em ações.

5 CONCLUSÃO

Diante do exposto, nota-se que, após dez anos da promulgação da Lei nº 12.651/12, muitos avanços e retrocessos na proteção e conservação da vegetação nativa foram sentidos. No âmbito internacional, compromissos assumidos pelo Brasil pressionam o país na implementação da lei e dos programas e instrumentos por ela trazidos ao sistema jurídico brasileiro. Há, ainda, as demandas e oportunidades que poderão surgir em razão do Acordo sobre Florestas (Forest Deal), primeiro compromisso assinado por mais de cem países, incluindo o Brasil, na 26ª Conferência das Partes da CQNUMC (COP 26).

Nesse contexto, novos arranjos institucionais, mecanismos financeiros e instrumentos econômicos podem ser explorados para o alcance dos objetivos da legislação florestal e das promessas realizadas internacionalmente, incluindo a

recuperação de áreas degradadas através da restauração florestal. A adoção de estratégias complementares à Lei é fundamental para que daqui há 10 anos não esteja sendo discutida uma nova reformulação dela, que traga novas anistias e diminuição das áreas protegidas.

Há oportunidades e conhecimento agora para que sejam conjugados diferentes modelos e práticas, envolvendo múltiplos atores, de forma colaborativa, para construção de soluções criativas e efetivas. Como visto neste texto, isso envolve, dentre outros aspectos: fortalecimentos dos órgãos ambientais, criação de diferentes parcerias e arranjos institucionais; reconhecimento de mecanismos financeiros privados de apoio e a abertura e disposição para inovar.

REFERÊNCIAS

- Andrade, Marta Cleia; Silva, Hércia Daniel da. (2020) A aplicação do código florestal: avanços ou retrocessos? Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 10, n. 2 – maio/ago. (p. 211-240). Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/8985/4269>.
- ASCEMA. (2020). Cronologia de um desastre anunciado: Ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil. Set. 2020. Disponível em: http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Dossie_Meio-Ambiente_Governo-Bolsonaro_revisado_02-set-2020-1.pdf.
- Besacier, C., Garrett, L., Iweins, M. and Shames, S. (2021). Local financing mechanisms for forest and landscape restoration – A review of local level investment mechanisms. Forestry Working Paper No. 21. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb3760en>
- Brancalion P.H.S.; Benini R.; Rodrigues R.R.; Calmon M. (2019). Capítulo 8: Quem paga a conta. In Crouzeilles R., Rodrigues R.R., Strassburg B.B.N (eds.). BPBES/IIIS: Relatório Temático sobre Restauração de Paisagens e Ecossistemas. Editora Cubo, São Carlos pp.77 <https://doi.org/10.4322/978-85-60064-91-5>.
- Chiavari, Joana; Lopes, Cristina L.; De Araujo, Julia N. (2020). Onde Estamos na Implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros. Edição 2020. Rio de Janeiro: ClimatePolicyInitiative.
- ClimatePolicyInitiative; Agroicone. (2018). Sumários. O Código Florestal pode ser finalmente implementado. E agora? Rio de Janeiro: INPUT.

ClimatePolicyInitiative. (2021). “Preview: Global Landscape of Climate Finance 2021. Rio de Janeiro: INPUT.

Colenbrander, S., Cao, Y., Pettinotti, L. and Quevedo, A. (2021) A fair share of climate finance? Apportioning responsibility for the \$100 billion climate finance goal. ODI Working Paper. London: ODI (www.odi.org/en/publications/a-fair-share-of-climate-finance-apportioning-responsibility-for-the-100-billion-climate-finance-goal).

Companhia Nacional de Abastecimento. (2016). Compêndio de Estudos Conab / Companhia Nacional de Abastecimento. – v. 1. Brasília: Conab.

Companhia Nacional de Abastecimento. (2017). Boletim da Sociobiodiversidade / Companhia Nacional de Abastecimento. – v. 1, n.1. Brasília: Conab. Disponível em: <file:///C:/Users/andrea.mello/Downloads/Boletim-da-Sociobiodiversidade-Junho-2021.pdf>.

Costa, M.M. . Financiamento para a Restauração Ecológica no Brasil. (2016). Capítulo 9. Mudanças no código florestal brasileiro: desafios para a implementação da nova lei/Organizadores: Ana Paula Moreira da Silva, Henrique Rodrigues Marques, Regina Helena Rosa Sambuichi - Rio de Janeiro: Ipea.

Crouzeilles R.; Brancalion P.H.S. (2019). Capítulo 2: Como dar escala. In Crouzeilles R., Rodrigues R.R., Strassburg B.B.N (eds.). BPBES/IIS: Relatório Temático sobre Restauração de Paisagens e Ecossistemas. Editora Cubo, São Carlos pp.77 <https://doi.org/10.4322/978-85-60064-91-5>.

Dave, R., Saint-Laurent, C., Murray, L., Antunes Daldegan, G., Brouwer, R., de Mattos Scaramuzza, C.A., Raes, L., Simonit, S., Catapan, M., García Contreras, G., Ndoli, A., Karangwa, C., Perera, N., Hingorani, S. and Pearson, T. (2019). Second Bonn Challenge progress report. Application of the Barometer in 2018. Gland, Switzerland: IUCN. xii + 80pp.

Edwards, Rupert. (2016). Conectando REDD+ Para Apoiar as Metas Climáticas do Brasil e a Implementação do Código Florestal. Forest Trends: Iniciativa de Financiamento Público Privado. Disponível em: <https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/for198-climate-finance-report-portuguese-17-0307-1-pdf.pdf>.

Fagan ME, Reid JL, Holland MB, Drew JG, Zahawi RA. (2020). How feasible are global forest restoration commitments? Conservation Letters. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/conl.12700>.

FAO. (2016). Sources of Incentives Toolkit. In FAO Incentives for Ecosystem Services. [online]. Rome. [Cited 10 February 2019]. <http://www.fao.org/in-action/incentives-for-ecosystem-services/toolkit/sources-of-incentives/en/>.

Gasparinetti, P.; Vilela, T. (2018). Implementando Mercados de Cotas de Reserva Ambiental (CRA) nos Estados Brasileiros: Desafios e Oportunidades para as Regulamentações Estaduais. ConservationStrategy Fund.

Gatti, L.V., Basso, L.S., Miller, J.B. et al. Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. *Nature* 595, 388–393 (2021). <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03629-6>

Guidotti, V. et al. (2016). Código Florestal: Contribuições para a Regulamentação dos Programas de Regularização Ambiental (PRA). Sustentabilidade em debate, Número 4 - Piracicaba, SP: Imaflora. 12 p.

Kadri, Nabil Moura; Skaf, Angela Albernaz; Freitas, Marta Bandeira de; Soeiro, Daniel Rossi; Anache, Bernardo; Budi, Janina; Hoeflinger, Tim. (2020). Fundo Amazônia: financiamento climático em prol da conservação e do desenvolvimento sustentável da Amazônia. Repositório de casos sobre o Big Push para a Sustentabilidade no Brasil, desenvolvido pelo Escritório no Brasil da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) das Nações Unidas Disponível em: <https://biblioguias.cepal.org/bigpushparaasustentabilidade>.

Observatório do Código Florestal (OCF). (2014). Instrumentos Econômicos de Apoio à Implementação do Novo Código Florestal - Relato do workshop no âmbito do Observatório do Código Florestal. Brasília: OCF, 2014. <https://observatorioflorestal.org.br/instrumentos-economicos-de-apoio-a-implementacao-do-novo-codigo-florestal/>.

Observatório do Código Florestal (OCF). (2015) Desafios e Oportunidades para Implantação do Novo Código Florestal Brasileiro. (2015). Disponível em: https://observatorioflorestal.org.br/desafios-e-oportunidades-para-implantacao-do-novo-codigo-florestal-brasileiro/?_sft_tipo_de_conteudo=analise.

OECD/WEF. 2015. “Blended finance Vol. 1: A primer for development finance and philanthropic funders”, September, OECD, Paris and World Economic Forum, Geneva, www3.weforum.org/docs/WEF_Blended_Finance_A_Primer_Development_Finance_and_Philanthropic_Funders.pdf.

Oliveira, Adriane Stoll de. (2002). A codificação do Direito. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 60. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3549>.

Ribeiro S.; Pugliese L.; Junqueira R.G.P; Piña-Rodrigues F. Capítulo 4: Movimentos e coletivos. In Crouzeilles R., Rodrigues R.R., Strassburg B.B.N (eds.) (2019). BPBES/ IIS: Relatório Temático sobre Restauração de Paisagens e Ecossistemas. Editora Cubo, São Carlos pp.77 <https://doi.org/10.4322/978-85-60064-91-5>.

Salomão, C.S.C., Stabile, M.C.C., Souza, L., Alencar, A., Castro, I., Guyot, C., e Moutinho, P. (2021). Amazônia em Chamas - desmatamento, fogo e pecuária em

terras públicas: nota técnica nº 8. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Disponível em: [amazonia-em-chamas-8-desmatamento-fogo-e-pecuaria-em-terras-publicas](#).

Silva, Martim Francisco de Oliveira E; Pereira, Felipe dos Santos; Martin, José Vitor Bomtempo. A bioeconomia brasileira em números. Bioeconomia, BNDES Setorial 47, p. 277-332. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15383/1/BS47__Bioeconomia__FECHADO.pdf.

SEEG. (2021). Documento Analítico - SEEG 9 (1990-2020) - ANÁLISE DAS EMISSÕES BRASILEIRAS DE GASES DE EFEITO ESTUFA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA AS METAS DE CLIMA DO BRASIL Disponível em: https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_9/OC_03_relatorio_2021_FINAL.pdf.

Seymour, F., Busch, J. (2016). WhyForests? WhyNow? The Science, Economics, andPolitics of Tropical ForestsandClimateChange. Center for Global Development.

Valle, R. S.T., Alves, L. M., Oliveira, M. F., Feltran-Barbieri, R. (2020). Implicações da legislação brasileira na atividade de plantio de florestas nativas para fins econômicos. Workingpaper. São Paulo, Brasil. WRI Brasil.

Valdiones, Ana Paula; E Bernasconi, Paula. Do papel à prática: a implementação do Código Florestal pelos Estados brasileiros. ICV, Nº 11, ANO 6, maio de 2019. Disponível em: <https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2019/07/2019-transparenciaflorestal-CAR.pdf>.

CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO E A DESTRUIÇÃO DAS FLORESTAS NO BRASIL: IMPACTO NO AQUECIMENTO GLOBAL E AS DECISÕES DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS DE 2021 (COP26)

Brenda Dutra Franco¹

Loren Dutra Franco²

RESUMO

A presente pesquisa terá como objetivo analisar o impacto negativo da destruição das florestas no aquecimento global e as decisões possíveis para minimizar tal situação. No Brasil, esta problemática será analisada a partir das determinações do Código Florestal, Lei nº 12.651/12. Tal lei preconiza, em solo brasileiro, a “preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem-estar das gerações presentes e futura”, conforme preceitua seu Art 1º, inciso I e “o controle e prevenção dos incêndios florestais” ainda previsto no Art 1º da referida Lei. A preservação das Florestas a partir do controle do desmatamento se faz necessária não somente pela preservação, como também, para evitar o aquecimento global. A importância do tema é demonstrada tendo em vista as emissões de gases de efeito estufa (GEEs) e seus impactos

¹ Graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Juiz de Fora/MG, membro do grupo de Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do UniCEUB - Brasília - DF, membro do grupo de pesquisa Empresa Desenvolvimento e Responsabilidade EDResp da Universidade Federal de Juiz de Fora, brendafranco12@gmail.com . Número de registro no ORCID: 0000-0003-3863-3236.

² Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo UniCeub, Brasília- DF, pós-graduada em Direito Processual Civil pela Unifenas – MG, graduada em Direito pelas Faculdades Integradas Vianna Jr., professora de Direito Civil pelas Faculdades Integradas Vianna Jr. Juiz de Fora-MG e pesquisadora do grupo de pesquisa Direito e Inclusão Social das Faculdades Integradas Vianna Jr, JF-MG e do grupo de pesquisa Direito Ambiental e Desenvolvimento sustentável do UniCEUB - Brasília- DF. lorendfranco@gmail.com . Número do registro no ORCID: 0000-0002-1268-6770.

nocivos, como o aumento da temperatura global. Como metodologia será feita pesquisa exploratória, conjugando revisão bibliográfica e dados quantitativos. Serão apresentados dados sobre a destruição das florestas no Brasil, além de relatórios do IPCC, Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, pontuando os impactos negativos do aquecimento global. Analisando ainda as mudanças climáticas, serão apresentadas as principais decisões tomadas pela Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2021, COP 26, com ênfase na necessidade do combate ao desmatamento e degradação e a preservação das florestas.

Palavras-Chave: Código Florestal. Destruição das florestas. Aquecimento global. IPCC. COP26.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem como tema o impacto no aquecimento global causado pelo desmatamento, tendo como objetivo principal destacar algumas sugestões apresentadas pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) a respeito da destruição das florestas.

A importância da pesquisa se faz tendo em vista que a preservação das florestas a partir do controle do desmatamento e degradação, se faz necessária, tendo em vista o impacto que causa no aquecimento global.

O artigo, para tanto, foi sistematizado em três itens, sendo que, no primeiro, será abordada a destruição das florestas, considerando ser ela uma das causas do aquecimento global. Tal impacto ocorre, pois a destruição das florestas pode contribuir, dentre outros fatores, para o aumento do efeito estufa, considerando que as árvores são responsáveis pela absorção do CO₂, um dos gases que intensificam o efeito estufa e, as queimadas, um dos processos utilizados no desmatamento, contribuem liberando CO₂ na atmosfera.

No segundo item será analisada a partir das determinações do Código Florestal, Lei nº 12.651/12, a “preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, bem como “o controle e prevenção dos incêndios florestais” previstos no Art. 1º da referida lei. Assim como a Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC) que procura o controle das taxas de emissões de gases em diversas frentes

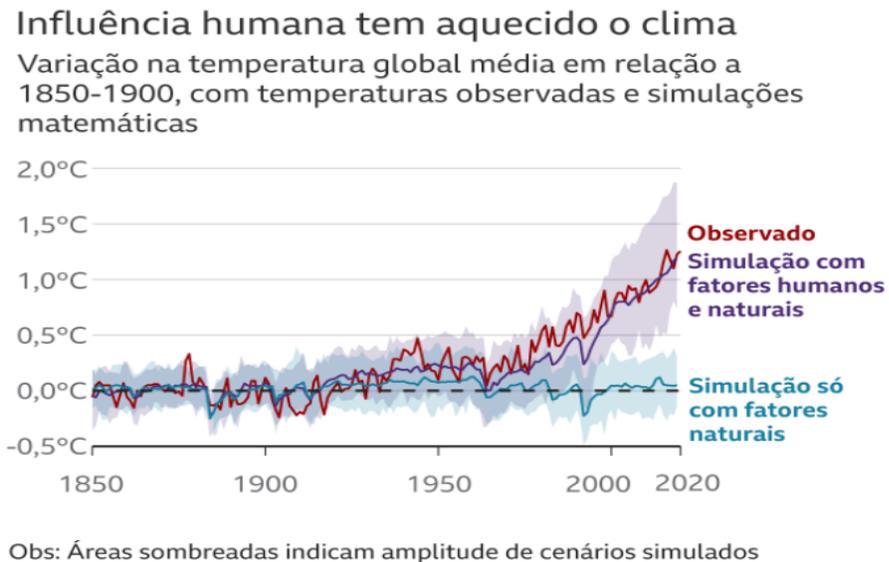
No terceiro e último item será analisado através dos relatórios de avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) os pareceres técnicos sobre as mudanças do clima, seus impactos e opções para redução da taxas, buscando o recorte da pesquisa, em relação ao controle de desmatamentos e degradação das florestas. Serão apresentados também as decisões pactuadas entre os países signatários na Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2021, COP 26, realizada em novembro de 2021, na Escócia.

Como metodologia utilizada para o presente estudo será feita pesquisa exploratória, conjugando revisão bibliográfica e investigação de dados quantitativos.

2. MUDANÇAS CLIMÁTICAS, DESMATAMENTO E DEGRADAÇÃO DAS FLORESTAS BRASILEIRAS

As mudanças climáticas podem ocorrer de forma natural, através de grandes períodos de atividade vulcânica, mudanças na inclinação do eixo Terra, entre outros, ou através de ações antrópicas. Porém, no último século, as ações antrópicas agravaram as alterações climáticas, principalmente após a Revolução Industrial (BiologiaNet, Mudanças climáticas, 2021).

Quadro 1- Influência humana tem aquecido o clima



Fonte: IPCC, 2021. ONU. Nações Unidas. Clima e Meio Ambiente. 9 agosto 2021.

O gráfico apresentado acima demonstra como a influência humana contribui para o aumento na variação da temperatura global, com destaque para o período entre 1950 e 2020 (IPCC, 2021).

Como uma das principais causas das mudanças climáticas tem-se o aumento dos gases de efeito estufa³ na atmosfera, como: vapor d'água, dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), entre outros. Porém, o CO₂ tem papel de destaque, em virtude da grande quantidade de emissão pelas ações antrópicas. Esse aumento de CO₂ na atmosfera está relacionado, principalmente, com a queima de combustíveis fósseis, além das queimadas de florestas e atividades industriais.

Um dos fatores que contribuem para o aquecimento global é a destruição das florestas considerando que as árvores são responsáveis pela absorção do CO₂, um dos gases que intensificam o efeito estufa e também as queimadas, enquanto principal processo utilizado no desmatamento, que liberam CO₂ na atmosfera.

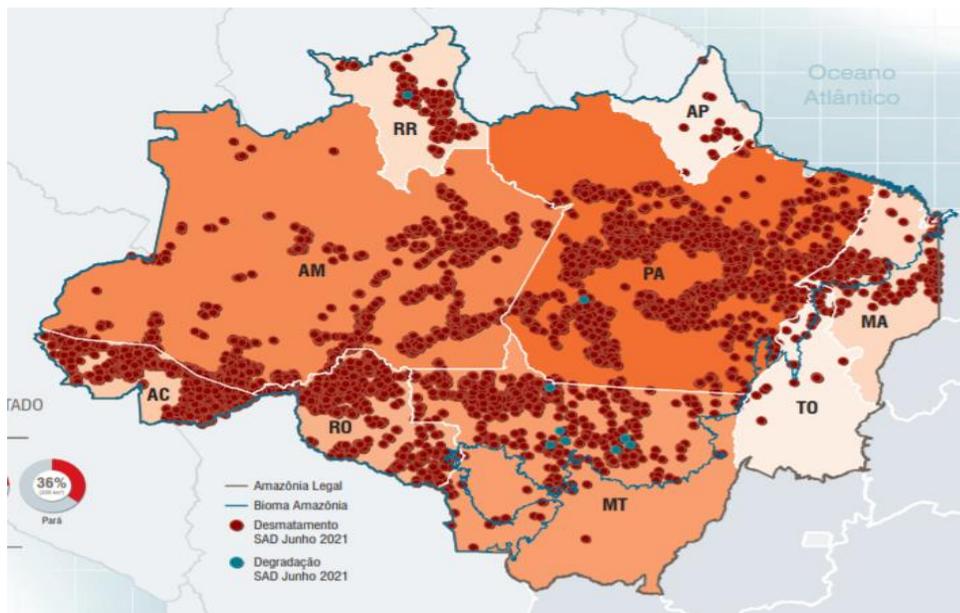
O desmatamento pode ser classificado como o “processo de realização do “corte raso”, que é a remoção completa da vegetação florestal, área está convertida, na maioria das vezes, em áreas para pecuária. Já a degradação é caracterizada pela extração de árvores para fins de comercialização da madeira e incêndios florestais, que podem ser causados por queimadas em áreas privadas que acabam atingindo a floresta e se alastrando (IMAZON, 2021).

Nesta pesquisa utilizaremos o termo destruição das florestas para englobar desmatamento e degradação.

O mapa abaixo mostra as áreas desmatadas e degradadas, segundo monitoramento do Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD)⁴ do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), em junho de 2021.

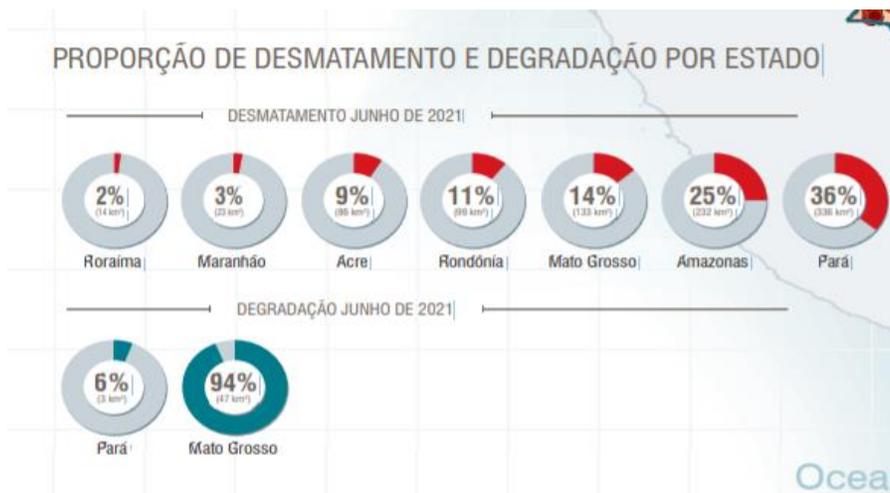
³ O efeito estufa é um fenômeno natural que permite que o planeta se mantenha em uma temperatura adequada para a manutenção da vida. Biologia Net. Efeito Estufa. Disponível em: <https://www.biologianet.com/ecologia/efeito-estufa.htm>. Acesso em: 20 out. 2021.

⁴ Monitoramento da Amazônia – O Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD), desenvolvido pelo Imazon, é uma ferramenta que utiliza imagens de satélites (incluindo radar) para garantir a vigilância da floresta e a emissão de alertas dos locais onde há registro de desmatamento. Os dados fornecidos ajudam os órgãos de controle a planejarem operações de fiscalização e identificarem desmatadores ilegais. IMAZON. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. SAD Sistema de Alerta de Desmatamento. Junho de 2021. Disponível em: <https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2021/07/SADjunho2021.pdf>. Acesso em: 11 dez 2021.

Quadro 2 - Áreas desmatadas e degradadas, região norte do Brasil, junho 2021.

Fonte: IMAZON. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. SAD Sistema de Alerta de Desmatamento. Junho de 2021.

Ainda, segundo o monitoramento do Imazon, apenas em junho de 2021, o desmatamento da floresta nos nove estados da Amazônia Legal soma uma área 926 km², representando um aumento de 10% em relação a junho de 2020, que somou uma área destruída de 842 km². Já a degradação das florestas na Amazônia Legal, somou uma área de 50 km², também em junho de 2021, representando uma redução de 77% em relação a junho de 2020, somando, naquela época, 216 km² (IMAZON, 2021).

Quadro 3- Proporção de desmatamento e degradação por Estado

Fonte: IMAZON. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. SAD Sistema de Alerta de Desmatamento. Junho de 2021.

Ao tratar sobre a proporção de desmatamento, detectado em junho de 2021, destaca-se o Pará com (36%), seguidos por Amazonas (25%), Mato Grosso (14%), Rondônia (11%), Acre (9%), Maranhão (3%) e Roraima (2%). Em relação à degradação por estado, em junho de 2021, foi detectada no Mato Grosso (94%) e Pará (6%), conforme monitoramento. (IMAZON, 2021)

Além das mudanças climáticas, com o desmatamento e degradação das florestas, várias outras consequências ocorrem como: degradação de habitat de várias espécies, erosão, perda da biodiversidade além de impactos sociais.

No próximo tópico serão abordados os marcos legais nacionais que visam proteger as florestas brasileiras e principalmente controlar o desmatamento e consequentemente a degradação ambiental.

3 MARCOS LEGAIS NACIONAIS DE PROTEÇÃO E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Os marcos legais nacionais trabalhados nesta pesquisa são: Código Florestal Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012), tendo em vista seus objetivos de proteção da vegetação nativa, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei nº 12.187 de 2009, atualmente regulamentada pelo Decreto

9.578 de 2018, (BRASIL, 2018) por estar ligada ao enfrentamento das alterações climáticas, como será visto nos tópicos a seguir.

3.1 Código Florestal Brasileiro

O primeiro Código Florestal brasileiro foi estabelecido por meio do decreto nº 23.793/34 e sancionado pelo então presidente Getúlio Vargas tendo como objetivo principal: normatizar o uso das florestas, criar limites para ocupação do solo e uso dos recursos naturais (estabeleceu que reservas florestais deveriam ser mantidas em, pelo menos, 25% de cada propriedade) e também estabeleceu penas àqueles que transgredissem as regras impostas. (BRASIL, 1934)

No dia 15 de setembro de 1965 por meio da Lei nº 4.771, foi instituído então um novo Código Florestal, revogando o anterior, tendo como principal objetivo: definir de forma minuciosa os princípios necessários para proteger o meio ambiente e garantir o bem estar da população. (BRASIL, 1965)

Já em maio 2012, com a Lei nº 12.651, é então instituído o novo Código Florestal, em vigor hoje, com significativas modificações pela Lei nº 12.727, de outubro do mesmo ano, dispondo sobre a proteção da vegetação nativa e revogando a Lei nº 4771 de 1965, como destaque a seguir:

Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a **proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal**; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o **controle e prevenção dos incêndios florestais**, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). Parágrafo único. Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). **(grifo nosso)**

I - afirmação do compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem estar das gerações presentes e futuras; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

II - reafirmação da importância da função estratégica da atividade agropecuária e do papel das florestas e demais formas de vegetação nativa na sustentabilidade, no crescimento econômico, na melhoria da qualidade de vida da

população brasileira e na presença do País nos mercados nacional e internacional de alimentos e bioenergia; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

III - ação governamental de proteção e uso sustentável de florestas, consagrando o compromisso do País com a compatibilização e harmonização entre o uso produtivo da terra e a preservação da água, do solo e da vegetação; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

IV - responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

V - fomento à pesquisa científica e tecnológica na busca da inovação para o uso sustentável do solo e da água, a recuperação e a preservação das florestas e demais formas de vegetação nativa; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

VI - criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis.

Destaca-se, neste sentido, a partir do artigo 1o A, que a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (lei federal nº 12.651/12), conhecida como novo Código Florestal, regulamenta o uso e a proteção de florestas e demais tipos de vegetação nativa dos imóveis rurais privados, dando ao Código Florestal importância complementar às unidades de conservação públicas na conservação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos e consequentemente na regulação climática. Como mecanismo para a proteção e regulamentação do uso da vegetação nativa, apresenta o novo Código as reservas legais e as APPs (áreas de proteção permanente). A ênfase à proteção da vegetação nativa dos imóveis rurais privados, se faz necessária, tendo em vista que, a cobertura de vegetação nativa no Brasil, perfaz um total de 569 milhões de hectares, tal cobertura representa 66% do território do país, sendo que deste total 53% correspondem à cobertura em propriedades privadas, conforme os dados do MapBiomias. (NEXO, 2021)

Neste mesmo artigo, destaca-se o controle dos incêndios florestais, assim como no capítulo XI, Do Controle e do Desmatamento, onde preconiza em seu artigo 51, da mesma Lei:

Art. 51. O órgão ambiental competente, ao tomar conhecimento do desmatamento em desacordo com o disposto

nesta Lei, deverá embargar a obra ou atividade que deu causa ao uso alternativo do solo, como medida administrativa voltada a impedir a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada.

§ 1º O embargo restringe-se aos locais onde efetivamente ocorreu o desmatamento ilegal, não alcançando as atividades de subsistência ou as demais atividades realizadas no imóvel não relacionadas com a infração.

§ 2º O órgão ambiental responsável deverá disponibilizar publicamente as informações sobre o imóvel embargado, inclusive por meio da rede mundial de computadores, resguardados os dados protegidos por legislação específica, caracterizando o exato local da área embargada e informando em que estágio se encontra o respectivo procedimento administrativo.

§ 3º A pedido do interessado, o órgão ambiental responsável emitirá certidão em que conste a atividade, a obra e a parte da área do imóvel que são objetos do embargo, conforme o caso.

Percebe-se a preocupação do novo Código, não só com as reservas legais e APPs como também merece destaque no controle do desmatamento, minimizando a degradação ambiental.

Ainda, como marco regulatório de proteção, no presente artigo será a seguir apresentada a Lei de Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC) com suas especificidades.

3.2 Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC)

Em 2009 a Lei nº 12.187 instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) com o escopo de determinar princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima, além da preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental.

Em síntese, a Lei nº 12.187 visa:

Art. 4º

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático;

II - à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes;

III - (VETADO);

IV - ao fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional;

V - à implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos;

VI - à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional;

VII - à consolidação e à expansão das áreas legalmente protegidas e ao incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas;

VIII - ao estímulo ao desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - MBRE.

Parágrafo único. Os objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima deverão estar em consonância com o desenvolvimento sustentável a fim de buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

A PNMC, visa, neste sentido à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, incentivo aos reflorestamentos, expansão das áreas legalmente protegidas, redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa, para tanto, o desmatamento, pode se dizer, é um grande vilão do clima, considerando que libera gases de efeito-estufa e eliminam as árvores que são fontes de captação do CO₂.

A Lei nº 12.187, é importante, pois traz também diretrizes a serem alcançadas como os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, no Protocolo de Quioto e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário; as ações de mitigação da mudança do clima em consonância com o desenvolvimento sustentável, que sejam, sempre que possível, mensuráveis para sua adequada quantificação e verificação a posteriori; as medidas de adaptação para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico; as estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança do clima nos âmbitos local, regional e nacional; mitigar a mudança do clima por meio da redução de emissões antrópicas por fontes e do fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa; o apoio e o fomento às atividades que efetivamente reduzam as

emissões ou promovam as remoções por sumidouros de gases de efeito estufa, dentre outras elencadas no artigo 5o, da referida lei. (BRASIL, 2009)

Além das diretrizes apresentadas pela PNMA e o pelo Código Florestal, como regras nacionais para minimizar o aquecimento global, coibir o desmatamento e proteger as florestas, outros instrumentos de alcance internacional serão apresentados a seguir apresentados apontando possíveis soluções.

4 RELATÓRIOS E DECISÕES

Instrumentos como o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) e a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2021 (COP 26) trazem relatórios e determinações importantes para minimizar o aquecimento global, como serão analisadas nos próximos tópicos.

4.1 Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, IPCC

O IPCC foi criado, em 1988, pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), com o objetivo de fornecer aos formuladores de políticas avaliações científicas regulares sobre a mudança do clima, resultados de pesquisa e possíveis riscos futuros, bem como para propor opções de adaptação e mitigação. (Ministério da Ciência, Energia e Inovação, 2021)

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) é o painel científico da ONU para conter mudança do clima e desertificação; desertificação com aspectos regionais; degradação do solo – uma avaliação das interligações e estratégias integradas de mitigação e adaptação; agricultura, florestas e outros. (IPCC, Mudança do clima e terra, 2021)

Os Relatórios de Avaliação do IPCC consistem nas contribuições de três Grupos de Trabalho e uma Força-Tarefa:

Grupo de Trabalho I (Base da Ciência Física),

Grupo de Trabalho II (Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade) e

Grupo de Trabalho III (Mitigação da Mudança do Clima).

Além dos grupos de trabalho, existe também uma Força-Tarefa que aborda: Inventários Nacionais de Gases de Efeito Estufa e cálculo e relatório de emissões e remoções nacionais de gases de efeito estufa. (Ministério da Ciência, Energia e Inovação, 2021)

O relatório *Mudança Climática 2021: a Base das Ciências Físicas*, foi adotado pelos 195 membros do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, IPCC e trouxe um levantamento de que as temperaturas globais podem levar entre 20 a 30 anos até que se estabilizem. O relatório traz uma mensagem clara e decisiva para limitarmos o aumento da temperatura a 1,5°C e zerarmos as emissões líquidas de CO₂ por volta de 2050. (Nações Unidas, 2021)

O relatório *Mudança Climática 2021: a Base das Ciências Físicas*, é publicado após a atualização sobre a ciência e o clima de 2013, quando governos se preparavam para apresentar planos de redução de emissões na Cúpula do Clima, COP-26, agendada para novembro de 2021 em Glasgów, na Escócia.

O relatório também conclui que nossos preciosos sumidouros de carbono – a terra e os oceanos – correm grande risco. Trazendo para o recorte desta pesquisa, atualmente, a terra e os oceanos absorvem mais da metade do dióxido de carbono que o mundo emite, segundo o relatório, mas se tornam menos eficazes na absorção de CO₂ conforme as emissões aumentam. “Em estudos do IPCC, a terra deixa de ser um sumidouro de carbono e acaba se transformando em uma fonte, emitindo CO₂ em vez de sugá-lo, como na floresta amazônica do sudeste, que não é mais um sumidouro de carbono devido a uma combinação de aquecimento local e desmatamento”. Isso afeta os esforços climáticos mundiais, representa riscos para a segurança alimentar e hídrica da região e pode levar à perda irreversível da biodiversidade. (WRI BRASIL. Mudanças climáticas alarmantes: veja 5 grandes resultados do relatório do IPCC. 2021).

4.1.1 Relatórios especiais do IPCC

Dando destaque aos relatórios especiais, elaborados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), com foco nas mudanças

climáticas, abordando diferentes estudos, percebe-se a preocupação mundial com o aquecimento global. Como recorte da nossa pesquisa abordaremos o relatório “Mudança do clima e terra: Relatório especial do IPCC sobre mudança do clima, desertificação, degradação da terra, manejo sustentável da terra, segurança alimentar, e fluxos de gases de efeito estufa em ecossistemas terrestres”.

O Relatório Especial sobre “Mudança do clima e terra” aborda fluxos de gases de efeito estufa (GEE) em ecossistemas terrestres, uso da terra e manejo sustentável da terra, em relação à adaptação e mitigação à mudança do clima, desertificação, degradação da terra, segurança alimentar. Ele acompanha a publicação de outros relatórios recentes, como o Relatório Especial do IPCC sobre o Aquecimento Global de 1,5°C (SR15), sobre os impactos do aquecimento global de 1,5°C acima dos níveis pré industriais e respectivas trajetórias de emissão de gases de efeito estufa, no contexto do fortalecimento da resposta global à ameaça da mudança do clima, do desenvolvimento sustentável e dos esforços para erradicar a pobreza, avaliação temática da Plataforma Intergovernamental [de Ciência-Política] sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES) sobre Degradação e Recuperação da Terra, a Avaliação Global sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos do IPBES, e o Panorama Terrestre Global da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD). Neste sentido, o Relatório Especial sobre Mudança do clima e terra oferece uma avaliação atualizada do estado atual e busca complementaridade no estudo com outros relatórios recentes. (IPCC, Mudança do clima e terra, 2021)

Ainda segundo o relatório especial “Mudança do clima e terra”: “A temperatura global subiu mais rápido desde 1970 do que em qualquer outro período de 50 anos nos últimos dois milênios.” Destaca-se ainda que “As temperaturas desde 2011 excedem as do último período quente longo, 6.500 anos atrás, e se igualam às do período quente anterior, 125 mil anos atrás, quando o manto de gelo da Groenlândia desapareceu quase totalmente” (IPCC, AR6, WG1, Observatórios do Clima, 2021).

4.2 Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2021 (COP 26)

A COP 26, Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2021, também chamada cúpula global do clima ou Conferência das Partes, em novembro de 2021, na cidade de Glasgow, Escócia, foi considerada a maior e mais importante conferência sobre o clima do planeta, dos últimos tempos.

Em 1992, as Nações Unidas organizaram relevante evento na cidade do Rio de Janeiro, a Cúpula da Terra, quando foi adotada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC). Foi aprovado tratado onde as nações concordaram em “estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera”, atualmente este acordo tem 197 países signatários. O acordo entrou em vigor em 1994 e a partir desta data, as Nações Unidas reúnem, anualmente, a maioria dos países do planeta para as cúpulas globais do clima. Em 2020 portanto deveria ser o 27º encontro anual, porém devido à pandemia de COVID-19, o mesmo foi adiado, recebendo em 2021 a designação COP26. (NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Guia para a COP 26: O que é preciso saber sobre o maior evento climático do mundo, 2021)

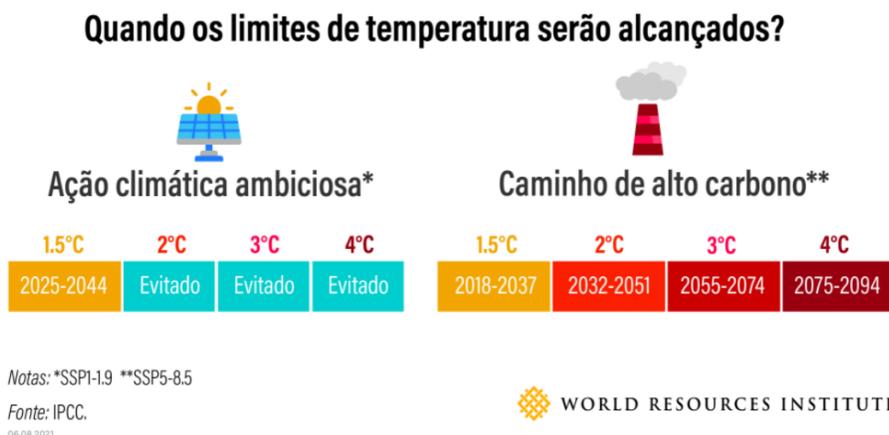
Alguns tratados como o Protocolo de Quioto, de 1997, (UNFCCC, 2021) onde se definiu qual o limite de emissões que os países desenvolvidos deveriam alcançar até 2012; e o Acordo de Paris, em 2015 (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2015) ocasião em que ficou estabelecido que todos os países do mundo deveriam reunir esforços para limitar o aquecimento global a 1,5 °C acima das temperaturas da era pré-industrial, foram acordos advindos das COPs.

A COP 26 ganha visibilidade pois entre outros assuntos, as delegações deverão finalizar o “Regulamento de Paris”, que são as regras necessárias para implementar o Acordo onde fixou-se a meta, limitando o aquecimento global para abaixo de 1,5 °C, sendo que Glasgow deverá tornar isso realidade, tendo em vista que o mundo continua no caminho para um perigoso aumento da temperatura global de pelo menos 2,7 °C neste século. No entanto, segundo relatório especial do IPCC, “Aquecimento Global de 1,5°C (SR15)”, um aumento de temperaturas dessa magnitude até o final do século pode significar, entre outras coisas, a perda de habitat de um terço dos mamíferos no mundo e secas mais frequentes, durando entre

quatro e dez meses, um aumento de 62% nas áreas queimadas por incêndios florestais no Hemisfério Norte durante o verão, dentre outras consequências. (IPCC, 2018)

Importante ressaltar a necessidade de se alcançar os limites de temperatura determinados pelos IPCC, através de ações climáticas ambiciosas, para evitar catástrofes climáticas.

Quadro 4 - Quando os limites de temperatura serão alcançados



Fonte: WRI BRASIL. Kelly Levin, David Waskow e Rhys Gerholdt. Mudanças climáticas alarmantes: veja 5 grandes resultados do relatório do IPCC. 2021.

Conforme quadro 4 apresentado nos cenários estudados pelo IPCC, “há mais de 50% de chance de que a meta de 1,5°C seja atingida ou ultrapassada entre 2021 e 2040, já em um cenário de altas emissões, o mundo atinge o limite de 1,5°C ainda mais rapidamente (2018-2037). (WRI BRASIL. Mudanças climáticas alarmantes: veja 5 grandes resultados do relatório do IPCC. 2021)

Neste sentido, quatro foram os principais pontos discutidos durante a COP 26, o primeiro, como já mencionado, garantir que o mundo elimine as emissões de carbono até meados do século e mantenha a meta de não ultrapassar o aumento da temperatura global em 1,5°C, o segundo, a adaptação para proteger as comunidades e habitats naturais, terceiro e de grande relevância mobilizar finanças e por fim trabalho conjunto entre governos empresas e sociedade civil. (UNFCCC. The Glasgow Climate Pact – Key Outcomes from COP26, 2021)

Quanto às decisões tomadas na última Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, de 2021, destaca-se que diversos países e sociedades empresárias assumiram responsabilidades para lidar com o contexto de emergência climática. O pacote de decisões consiste em incluir esforços para construir resiliência às mudanças climáticas, para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e para fornecer o financiamento necessário para ambos. As nações reafirmaram seu dever de cumprir a promessa de fornecer 100 bilhões de dólares anuais dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento. E eles concordaram coletivamente em trabalhar para reduzir as emissões existentes de modo que o aumento na temperatura média global possa ser efetivamente limitado a 1,5 grau, como já pactuado no Acordo de Paris. (UNFCCC. The Glasgow Climate Pact – Key Outcomes from COP26, 2021)

Em relação ao Brasil, o país apresentou uma colocação frágil na COP 26, sofrendo cobranças relacionadas ao aumento de gases de efeito estufa durante o atual governo, aumentando quase 10% em 2020, em plena pandemia, sendo que ao redor do mundo esse valor reduziu 20%. Sendo o desmatamento, principalmente na Amazônia, apontado como o principal para esse resultado (AMARAL, 2021).

O governo brasileiro, no entanto, apresentou a meta de cortar pela metade a emissão de gases de efeito estufa até 2030 e atingir até 2050 a neutralidade de carbono, que é quando as emissões de um país são totalmente absorvidas pelas florestas (AMARAL, 2021).

Por fim, percebe-se que muitos detalhes ainda ficarão para a COP27, que será realizada daqui a um ano no Egito, porém muito já se avançou nas negociações e nas responsabilidades dos países.

5 CONCLUSÃO

O presente artigo teve o objetivo de demonstrar as fragilidades climáticas enfrentadas pelo planeta, buscando como recorte, dentre os diversos fatores causadores do aquecimento global, a destruição das florestas, e as queimadas (um dos processos utilizados no desmatamento, que liberam CO₂ na atmosfera). Neste sentido, considerando que as árvores são eficazes na absorção de CO₂ (um dos gases

que intensificam o efeito estufa), sendo consideradas como um precioso sumidouro de carbono, a preservação das florestas se faz necessária.

Para tanto, marcos regulatórios, no Brasil foram criados como Código Florestal, que busca a preservação de áreas de reserva legal e APPs em terras privadas, além da Política Nacional de Mudanças Climáticas que visa à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, dentre outras metas.

Dando destaque ao Código Florestal, percebeu-se, através do estudo, que a legislação brasileira desde 1934, com o primeiro Código Florestal já trazia mecanismos para preservação das florestas e foi aperfeiçoada, com as leis seguintes, observando-se que a última Lei de nº 12.651/12, com suas alterações, foi modificada no sentido de se devolver a iniciativa privada, a responsabilidade pela preservação, ao regular à proteção das áreas de reserva legal e áreas de proteção permanente em terras privadas

Enquanto a legislação brasileira prevê um mundo ideal, através dos dados trazidos de desmatamento e destruição das florestas, constatou-se que a prática se revela contrária, onde os interesses econômicos e particulares prevalecem sobre o ideal da preservação ambiental.

Em relação aos relatórios e conferências relacionadas às mudanças climáticas o IPCC, Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, elabora Relatórios de Avaliação abrangentes sobre o estado científico, técnico e socioeconômico da mudança do clima, seus impactos e riscos futuros e das opções para reduzir a taxa na qual as mudanças climáticas estão ocorrendo. O último relatório Mudança Climática 2021: a Base das Ciências Físicas, adotado pelos 195 membros do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, ressaltou a influência humana no aquecimento do planeta num ritmo sem precedentes. (Nações Unidas, 2021).

Quanto à Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2021, Cop 26, o documento apresentado reconhece que as mudanças climáticas já causam e irão causar cada vez mais perdas e danos; reitera a "urgência de intensificar a ação e o apoio" de forma apropriada incluindo "financiamento, transferência de tecnologia e capacitação" para minimizar a evitar as perdas e danos em países em desenvolvimento "que são particularmente vulneráveis" e chama

países desenvolvidos e instituições a "fornecer suporte aprimorado e adicional para atividades que tratam de perdas e danos".(NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Guia para a COP 26: O que é preciso saber sobre o maior evento climático do mundo, 2021)

Ademais, algumas discussões merecem destaque como garantir que o mundo elimine as emissões de carbono até meados do século e mantenha a meta de não ultrapassar o aumento da temperatura global em 1,5°C, para isso, os países decidiram acelerar a eliminação do carvão, conter o desmatamento e impulsionar a mudança para economias mais verdes. Outro destaque foi a mobilização das finanças, cabe ressaltar que na COP 15, as nações mais ricas prometeram investir US\$ 100 bilhões por ano para as nações de menor renda até 2020 para minimizar a evitar as perdas e danos em países em desenvolvimento, como já mencionado, porém essa promessa não foi cumprida e a COP 26 foi fundamental para definir novas metas de financiamento do clima a serem alcançadas até 2025 e por fim, estabelecer novas iniciativas e coalizões entre governos, empresas e sociedade civil e principalmente procurar tornar o acordo viável e operacional.

Por fim, após análise dos relatórios e decisões tomadas pelos países na COP 26, percebeu-se, que a legislação brasileira apresentada, dando destaque ao Código Florestal, está orientada conforme os valores mundiais defendidos, no sentido de que é necessário conter a destruição das florestas como forma de preservação da vida na Terra. Ademais, o que se demonstrou foi o descompasso entre a virtude legislativa e as práticas de governo e particulares sempre prevalecendo o interesse do lucro e da exploração econômica em detrimento da preservação ambiental. Neste sentido, assim como através da Cop 26 busca-se a viabilidade e execução dos acordos internacionais de preservação, no âmbito nacional clama-se por uma maior efetividade das leis ambientais brasileiras.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Ana Carolina. COP26: as promessas do Brasil e do mundo para o clima. Podcast: Café da manhã. Folha de São Paulo. 3 de novembro de 2021. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/289YXKjnv3Q50SyxxfkyVa?si=cG-XN9R7S7aTuDwFNAwPqQ>. Acesso em: 03 nov 2021.

BiologiaNet. Mudanças climáticas. Disponível em:

<https://www.biologianet.com/ecologia/mudancas-climaticas.htm>. Acesso em: 20 out 2021.

BiologiaNet. Efeito Estufa. Disponível em:

<https://www.biologianet.com/ecologia/efeito-estufa.htm>. Acesso em: 20 out 2021.

BRASIL. DECRETO Nº 2.652, DE 1 DE JULHO DE 1998. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acesso em: 01 set 2021.

_____. DECRETO Nº 9.073, DE 5 DE JUNHO DE 2017. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 01 set 2021.

_____. DECRETO Nº 9.578, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9578.htm. Acesso em: 01 set 2021.

_____. DECRETO Nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Código Florestal, revogado pela Lei 4.771 de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm. Acesso em: 17 dez 2021.

BRASIL. LEI Nº 4.771 de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal brasileiro revogado pela Lei 12.651 de 25 de maio de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm#art50. Acesso em: 17 dez 2021.

_____. LEI Nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 01 set 2021

_____. LEI Nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 01 set 2021.

_____. LEI Nº 12.727, de 17 de outubro de 2012. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº s 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nº s 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12727.htm> Acesso em: 17 nov 2021.

AVANÇOS E LIMITAÇÕES DA GOVERNANÇA AMBIENTAL REPRESENTATIVA NA POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (LEI Nº 14.119/2021)

Érica Valente Lopes¹

Tarin Cristino Frota Mont´Alverne²

RESUMO

O Código Florestal (Lei nº 12.651/12) previu o Pagamento por Serviços Ambientais como uma das linhas de ação do Poder Executivo Federal para incentivo à conservação do meio ambiente. Contudo, sem aplicabilidade durante 9 anos, até que a Política Nacional do PSA (Lei nº 14.119/21) viabilizasse o instituto. Semelhante situação é observada no artigo 15 deste Marco Regulamentatório cujo teor refere-se à composição do órgão colegiado de deliberação, o qual abrange o poder público, o setor produtivo e a sociedade civil, inclusive as comunidades tradicionais. Isto, pois, a redação do §3º expõe que regulamento, ainda não existente, irá definir sua composição paritária. Deste modo surgem alguns questionamentos. Serão necessários outros 9 anos para que a atuação do colegiado seja regulamentada? A sua ausência gerará obstáculos a aplicação da PNPSA no Brasil?

¹ Advogada e Professora Universitária. Doutoranda em Direito na Universidade Federal do Ceará. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Especialista em Direito Público. Integrante do Grupo de Pesquisa GEDAI/UFC – Linha Direito Internacional do Meio Ambiente. Membro da Comissão de Políticas Urbanas e Direito Urbanístico da OAB/CE. E-mail: valente.ERICA@gmail.com

² Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Foi Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (2016-2019). Foi Vice-Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (2012-2016). Doutora em Direito Internacional do Meio Ambiente - Universidade de Paris e Universidade de São Paulo (2008). Mestre em Direito Internacional Público - Universidade de Paris (2004). Diretora da International Law Association- Brasil. Coordenadora do Módulo Jean Monnet. Pesquisadora do Centro de Excelência Jean Monnet- UFMG. Coordenadora do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI). Coordenadora do Projeto de Pesquisa em Direito do mar. Foi Professora Convidada na Universidade Paris-Saclay, Universidade Paris V e Universidade La Rochelle. Bolsista por produtividade - PQ. E-mail: tarinfmontalverne@yahoo.com.br

O objetivo do presente artigo é analisar os avanços jurídico-normativos da participação da sociedade civil na política pública ambiental do PSA, alertando sobre a existência de limitações legais a eficácia dessa conquista. Nesse intuito, a metodologia empregada apresenta raciocínio dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, na articulação entre o Direito Ambiental e nas Políticas Públicas desenvolvidas. Analisa-se, por via exploratória, a inserção da participação popular paritária no Colegiado do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA), tecendo abordagem qualitativa sobre o assunto.

Palavras-chave: Código Florestal. Pagamento por Serviços Ambientais. Governança Ambiental. Representatividade. Eficácia normativa.

1 INTRODUÇÃO

O Pagamento por Serviços Ambientais é uma forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável na produtividade agropecuária e florestal. Consiste na retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas mediante a geração de serviços ambientais, conforme previsto no artigo 41, I, do Código Florestal (Lei 12.651/12).

Entretanto, foram necessários nove anos até que a Lei nº 14.119/21 permitisse sua regulamentação pela instituição da Política Nacional do Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA). Apesar da vigência desde janeiro de 2021, esta lei sofreu a retirada de diversos vetos presidenciais pelo Legislativo, cujos artigos foram promulgados em março e junho de 2021.

Entre esses, está o artigo 15, cerne de análise pelo presente artigo. Disposto na seção V, intitulada “Da Governança”, a norma prevê a participação paritária da sociedade civil, de representantes do poder público e do setor produtivo na composição do órgão colegiado, sem remuneração e sob a presidência do titular do órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Referida inserção é um avanço na representatividade das comunidades locais, pois inclui as organizações da sociedade civil que trabalhem em prol da defesa do meio ambiente, bem como os provedores de serviços ambientais, como povos indígenas, comunidades tradicionais, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais.

Entretanto, a redação do §3º do art. 15 expõe que regulamento irá definir a composição do colegiado, sendo uma norma de eficácia limitada. Portanto, o artigo

científico objetiva analisar os reais avanços jurídico-normativos da participação representativa da sociedade civil nos processos de política pública ambiental do PSA, mediante questionamentos acerca da efetividade legal, uma vez que inexistente norma reguladora.

Nesse sentido, surgem alguns questionamentos. Serão necessários outros 9 anos para que a atuação do colegiado seja regulamentada e possa atuar? A sua ausência gerará obstáculos a aplicação da PNPSA no Brasil? A fim de respondê-los, a metodologia empregada apresenta raciocínio dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, na articulação entre o Direito Ambiental e nas Políticas Públicas desenvolvidas pelo Poder Executivo Federal. A pesquisa desenvolve-se por via exploratória e abordagem qualitativa sobre problemática levantada.

Para tanto, aborda-se, inicialmente, o processo de aprovação e debate político entre os entes federativos até que a Lei de Políticas Ambientais fosse sancionada e seus vetos promulgados. Na segunda seção, debate-se a conquista do espaço da sociedade civil na governança ambiental com enfoque na representatividade garantida às comunidades locais, como disposto na Lei nº 14.119/21. Pontua-se, neste momento, a existência ou não da eficácia do dispositivo legal supracitado.

Por fim, tecem-se considerações sobre o vanguardismo da participação popular paritária e representativa em um órgão colegiado ambiental. Contudo, desprovido de eficácia plena, pela necessidade de regulamentação ulterior, ainda não existente e sem prazo definido para estipulação.

2 PERCALÇOS FEDERATIVOS NA APROVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PNPSA)

Em 13 de janeiro de 2021, foi sancionado o Marco Regulatório do Pagamento por Serviços Ambientais. A Lei nº 14.119/21 define conceitos, objetivos, diretrizes, ações e critérios para a implantação da PNPSA, institui o Cadastro Nacional e o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA), além de alterar disposições normativas.

Porém, vinte e três dispositivos foram vetados pelo chefe do Executivo, alguns deles essenciais para que a política pública de proteção aos ecossistemas se realizasse. Em razão disso, o Congresso Nacional fez uso da previsão constitucional do art. 66, §5º³ e derrubou o veto de 6 dispositivos, os quais foram promulgados em março e junho de 2021.

Esta seção tece considerações ao novo paradigma instituído por esta política pública de manutenção, recuperação e melhoria dos serviços ecossistêmicos, além de abordar os impasses legislativos travados entre Executivo e Legislativo com a promulgação de partes originariamente vetadas.

2.1 Novo paradigma instituído pelo Pagamento por Serviços Ambientais no Código Florestal de 2012

A criação do Pagamento por Serviços Ambientais instituiu um novo olhar sobre a valoração ambiental àqueles que a protejam e promovam o desenvolvimento ecologicamente sustentável, em sintonia com o direito fundamental garantido no art. 225 da Constituição Federal de 1988 e com a Convenção da Diversidade Biológica (CDB)⁴.

Por diversidade biológica, a CDB dispõe ser a “variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas”, conforme previsto no art. 2º.

A categoria do PSA surge como uma aplicação dos preceitos originados na CDB, na conciliação entre a exploração econômica da biodiversidade, seu uso sustentável e os direitos soberanos dos provedores (MONT'ALVERNE; GIRÃO, 2016, p. 83). O instituto opera-se por meio de uma retribuição, monetária ou não, em

³ Art. 66, CF/88. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

[...]

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

⁴ Assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992 (ECO92), promulgada no âmbito interno pelo Decreto nº 2.519 de 16 de março de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm. Acesso em: 03 dez. 2021.

prol da manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado em associação ao crescimento econômico.

Neste ponto, é imprescindível trabalhar alguns antigos conceitos para uma melhor compreensão do progresso disposto nesse ponto do Código Florestal. Como o PSA é um instrumento econômico para incentivar ações positivas e obter, conseqüentemente, a diminuição das externalidades negativas nas intervenções humanas no meio ambiente, é importante abordar as diferenças existentes entre desenvolvimento e crescimento.

Nicholas Georgescu-Roegen (2012, p. 104-105) explica que, no passado, o desenvolvimento impulsionava o crescimento e que este ocorria associado ao desenvolvimento. Desse processo, resultou o que se conhece como “crescimento econômico” cujas raízes estão pautadas na natureza humana. Contudo, o desenvolvimento pode ocorrer sem que exista necessariamente crescimento.

A esta confusão de termos e significados, os países passaram a empenhar-se em um modelo econômico em que os índices de esgotamento de recursos naturais e consumo exacerbado por habitante não eram quantizados, culminando em diversos problemas ambientais. O economista já alertava que a lógica encontrada pelos economistas possuía *outputs* de alta entropia, o que tornaria a vida dos seres vivos insustentável, uma vez que os processos de degradação são irreversíveis, como destacado abaixo:

O processo econômico, como todo ser vivo, é irreversível (e o é irrevogavelmente); por conseguinte, não se pode dar conta dele somente em termos de mecânica. É a termodinâmica, com sua Lei da Entropia, que reconhece a distinção qualitativa – o que os economistas deveriam ter feito desde o início – entre os inputs dos recursos de valor (baixa entropia) e os outputs finais de resíduos sem valor (alta entropia). O paradoxo suscitado por esta reflexão, isto é, que todo o processo econômico consiste em transformar matéria e energia de valor em resíduos, fica assim instrutivo e facilmente resolvido. (GEORGESCU-ROEGEN, 2012, p. 84).

Ocorre, portanto, com a previsão normativa do PSA, uma mudança de paradigma⁵, técnicas e valores envolvidos, aptos a remodelar o princípio do poluidor-pagador para afastar a falsa ideia de que o desenvolvimento pode ocorrer às custas da poluição/destruição da natureza mediante o pagamento de uma contrapartida valorada pelo próprio homem.

Em verdade, o giro ecocêntrico das linhas de ação refletem com a substituição do princípio do poluidor-pagador pelos princípios do provedor-recebedor e do protetor-não poluidor. Dessa forma a valoração parte dos benefícios usufruídos pelos seres quando a natureza é preservada. Logo, a aplicação do princípio do provedor-recebedor instrumentaliza-se quando os seres humanos protegem os ecossistemas, garantem o fluxo entrópico de serviços provenientes deste e adquirem o direito a receber uma compensação por essa utilização (DOURADO JUNIOR; RIBEIRO, 2016, p. 08).

Inserido nessa concepção, o art. 41, I, do Código Florestal (Lei nº 12.651/12) estipula como linhas de ação do PSA, isolada ou cumulativamente: o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono; a conservação da beleza cênica natural; a conservação da biodiversidade; a conservação das águas e dos serviços hídricos; a regulação do clima; a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico; a conservação e o melhoramento do solo; a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

Em decorrência da previsão dos PSA no Código Florestal, diversos Estados iniciaram projetos e políticas próprias de serviços ambientais mediante remuneração ou incentivos. A morosidade da regulamentação não gerou um entrave à execução desse instrumento econômico para alguns entes federativos.

Segundo levantamento realizado por Ana Maria Nusdeo e Natália Jodas (2021, p. 234-235), dos 26 Estados, sem contabilizar o Distrito Federal, 12 desenvolveram suas políticas estaduais internas de PSA, como: Amazonas, Acre e

⁵ Thomas Kuhn enfatiza que a noção de paradigma é definida como sendo “uma constelação de realizações – concepções, valores, técnicas, etc. – compartilhada por uma comunidade científica e utilizada por essa comunidade para definir problemas e soluções legítimos”. Por isso uma mudança de paradigma carrega consigo uma ruptura descontínua e revolucionária. (KUHN, 1962).

Rondônia (Região Norte); Paraíba, Pernambuco e Bahia (Região Nordeste); Distrito Federal, Goiás e Mato Grosso do Sul (Região Centro-Oeste); Espírito Santo (Região Sudeste); Paraná e Santa Catarina (Região Sul).

Com o pioneirismo dos Estados de Santa Catarina e Acre, o percentual de unidades federativas com políticas estaduais correspondia a 44,4% em 2020. As autoras ainda ressaltam situações de previsão em outras políticas estaduais ou em normas jurídicas criadoras de programas de PSA, o que reduziu o percentual de estados sem nenhuma previsão para 26%. São estes: Amapá, Roraima, Tocantins, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe (NUSDEO; JODAS, 2021, p. 236-237).

No entanto, apesar de alguns Estados terem iniciado seus programas de pagamento por serviços ambientais, a falta de uma política nacional refletia na ausência de estímulo para outros entes federativos, na inexistência de diretrizes gerais e de um patamar mínimo a ser observado e garantido no país.

2.2 O Marco Regulamentatório da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais e o impasse federativo da derrubada dos vetos presidenciais

A Lei nº 14.119/21 demorou nove anos até que, em 13 de janeiro de 2021, foi sancionada. O Marco Regulamentatório conceitua o Pagamento por Serviços Ambientais, no artigo 2º, IV, como a “transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes”.

Os serviços ambientais mencionados na definição são compreendidos a partir do novo paradigma interposto, os serviços ecossistêmicos, que são benefícios relevantes para a sociedade gerados a partir da higidez dos ecossistemas. Podem ser de quatro modalidades, como: serviços de provisão, serviços de suporte, serviços de regulação, serviços culturais⁶.

⁶ Art. 2º, II, da Lei 14.119/21 [...]

a) serviços de provisão: os que fornecem bens ou produtos ambientais utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização, tais como água, alimentos, madeira, fibras e extratos, entre outros;

As modalidades de pagamento pelos serviços ambientais são enumeradas de forma não exaustiva no art. 3º da PNPSA, podendo ser de diversas formas: pagamento direto (monetário ou não); prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas; compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação; comodato; títulos verdes (*green bonds*) e Cota de Reserva Ambiental instituída pelo Código Florestal de 2012.

A gestão da PNPSA cabe ao órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)⁷. A lei aborda os objetivos e diretrizes, nos artigos 4º e 5º, respectivamente, evidenciando as características da transação, voluntariedade, condicionalidade e adicionalidade. A política ambiental estrutura-se de forma mista, conhecido como *policy mix*, ou seja, a combinação e articulação entre instrumentos de comando e controle, além dos econômicos (NUSDEO; JODAS, 2021, p. 222-223).

Não obstante os regramentos expostos, foi comunicada ao presidente do Senado Federal, juntamente à sanção, a Mensagem nº 10 referente aos 23 vetos de dispositivos da lei pelo Presidente da República. Os vetos referiam-se a benefícios fiscais e tributação dos incentivos ambientais, recomendação do Ministério da Economia, para que não configurassem renúncia de receita, sem atendimento das exigências da lei orçamentária (BRASIL, 2021).

Os demais dispositivos vetados dispunham sobre o órgão colegiado e deliberativo responsável pela execução, avaliação quadrienal, monitoramento e reavaliação para melhoramento da política pública do PSA. A razão do veto, recomendado pelos Ministérios de Minas e Energia, da Justiça e Segurança Pública e da Advocacia Geral da União, deu-se pela alegação de inconstitucionalidade por

-
- b) serviços de suporte: os que mantêm a perenidade da vida na Terra, tais como a ciclagem de nutrientes, a decomposição de resíduos, a produção, a manutenção ou a renovação da fertilidade do solo, a polinização, a dispersão de sementes, o controle de populações de potenciais pragas e de vetores potenciais de doenças humanas, a proteção contra a radiação solar ultravioleta e a manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético;
 - c) serviços de regulação: os que concorrem para a manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos, tais como o sequestro de carbono, a purificação do ar, a moderação de eventos climáticos extremos, a manutenção do equilíbrio do ciclo hidrológico, a minimização de enchentes e secas e o controle dos processos críticos de erosão e de deslizamento de encostas;
 - d) serviços culturais: os que constituem benefícios não materiais providos pelos ecossistemas, por meio da recreação, do turismo, da identidade cultural, de experiências espirituais e estéticas e do desenvolvimento intelectual, entre outros;

⁷ Art.4º, §2º da Lei 14.119/21.

vício de iniciativa ao definir competências que caberiam especificamente ao Poder Executivo (art. 61, §1º, II, “e”, CF/88).

Esses últimos vetos mencionados merecem especial atenção, pois instituíam, um colegiado paritário dentre representantes do poder público, do setor produtivo e da sociedade civil, com participação de comunidades locais provedoras de serviços ambientais (BESUNSAN; GUETTA, 2021, n.p.).

Em razão disso, o Congresso Nacional utilizou da previsão constitucional prevista no art. 66, §5º e derrubou o veto de seis dispositivos, os quais foram promulgados pelo chefe do Executivo, em 26 de março de 2021 (artigos 6º, §8º; 8º, §1º; 13; 15; 16), e, em 10 de junho de 2021 (artigo 17).

A promulgação do artigo 15 configura-se como uma conquista à governança ambiental com representatividade, pois composta por aqueles que possuem contato direto com a natureza há séculos, como os povos indígenas, comunidades tradicionais, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais.

A importância da inserção desses sujeitos configura numa maior proximidade aos objetivos e diretrizes traçados na PNPSA, além de conferir transparência e o encurtamento na comunicação entre sociedade em Poder Público, em um verdadeiro pulsar das veias abertas da América Latina (GALEANO, 1999).

3 INSTITUIÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL COMPOSTA POR COMUNIDADES LOCAIS PROVIDORAS DE SERVIÇOS AMBIENTAIS NA PNPSA

A derrubada do veto ao artigo 15 e sua posterior promulgação é classificada como uma conquista da sociedade civil pela internalização da governança na Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Principalmente pela previsão da participação de comunidades tradicionais e locais.

No entanto, observa-se que a norma dota de eficácia limitada pela pendência de regulamento, o que causa preocupação em relação ao funcionamento do colegiado e na efetividade de suas atribuições, as quais são o cerne da política pública proposta e do estudo desta seção.

3.1 A instituição de uma governança ambiental representativa

Apesar de a seção V da Lei nº 13.119/21 estar nominada “Da Governança”, entende-se que esta é, em verdade, uma governança ambiental, em razão da mudança de paradigma inerente à PNPSA, como já defendido na seção anterior. Pode-se dizer que há diferenças estruturais no que se entende por Governo, Governança e Governança Ambiental.

Geralmente quando se pensa em política pública, tende-se a imaginar a figura do Governo, representado pelo Estado como provedor desta. Contudo, desde o aumento da participação popular nas políticas ambientais, a exemplo dos *stakeholders*⁸, os atores sociais pressionam sua participação nesse processo, desencadeando o conceito de Governança.

Segundo o relatório “Governança para o Desenvolvimento Humano Sustentável”, proveniente do Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 1997, a Governança é definida por oito elementos: participação, estado de direito, transparência, capacidade de resposta, orientação ao consenso, equidade e inclusão, efetividade e eficiência e *accountability* (GONÇALVES, 2011, p.31).

Conforme Ana Maria Nusdeo e Natália Jodas (2017, p.75) ressaltam, a inclusão de outros atores, não estatais, na Governança implica a necessidade de que o seu papel dentro do contexto institucional seja compreendido. São estes: organizações não governamentais (ONGs), organizações internacionais, sociedade civil, movimentos sociais, empresas, consumidores, entre outros, além dos agentes estatais.

A Governança Ambiental é a atuação participativa dos atores sociais em associação aos agentes estatais mediante a preocupação com o meio ambiente. Clóvis Cavalcanti (2004, p. 01) a define como “arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico”.

⁸ Utiliza-se do conceito de stakeholders ou pessoas interessadas desenvolvidas por John Elkington em Canibais com Garfo e Faca. (ELKINGTON, 2020).

Klaus Bosselmann (2015, p. 219-220) tece algumas críticas à Governança Ambiental no sentido de que esta deve ser uma Governança voltada para a Sustentabilidade, baseada em valor e reconhecendo a importância fundamental da preservação da integridade ecológica da Terra, para que não resulte como um primo pobre da Governança econômica. Transcreve-se:

Fundamentalmente, precisamos pensar de forma diferente sobre a governança e o papel das pessoas nela. A governança não pode mais ser limitada a relações puramente sociais. Precisamos, também, refletir sobre as nossas relações ecológicas. O tradicional foco de governança é a comunidade humana. O novo foco deve ser a comunidade mais ampla da vida. A inclusão de toda a vida (além da vida humana) marca uma mudança importante. (BOSELLEMAN, 2015, p.220).

Ainda no ensejo progressivo da disposição de uma Governança no sistema normativo da lei, a composição do órgão colegiado traz atores sociais representativos das demandas de PSA, envolvendo os sistemas ecossistêmicos (MOTTE-BAUMVOL, 2016). O art. 15, §1º, dispõe sobre sua composição: representantes do poder público, do setor produtivo e da sociedade civil, sob a presidência do titular do órgão central do SISNAMA.

Avança-se para além da representação da Governança Ambiental, quando a composição da sociedade civil é formada por atores representativos do saber, manejar e proteger a Terra. Inclui, o art. 15, §4º, aqueles que “trabalham em prol da defesa do meio ambiente, bem como as que representam provedores de serviços ambientais, como povos indígenas, comunidades tradicionais, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais”.

É imprescindível notar que as atribuições do colegiado são o cerne da política pública a ser desenvolvida, pois envolvem a ação, coordenação e processo da PNPSA. Dentre as atribuições dispostas no caput do art. 15, está a de: **propor** prioridades e critérios de aplicação dos recursos do PFPSA; **monitorar** a conformidade dos investimentos realizados pelo PFPSA com os objetivos e as diretrizes da PNPSA. Bem como propor os ajustes necessários à implementação do Programa; **avaliar**, a cada 4 (quatro) anos, o PFPSA e sugerir as adequações necessárias ao Programa; manifestar-se, anualmente, sobre o plano de aplicação de

recursos do PFPSA e sobre os critérios de métrica de valoração, de validação, de **monitoramento**, de verificação e de certificação dos serviços ambientais utilizados pelos órgãos competentes.

Os grifos realizados alertam para a presença de palavras chave para as fases de implementação do ciclo de políticas públicas, como defendido por Clarice Seixas Duarte (2013, p. 16-43). A autora menciona que o processo envolve a fase da formulação, na qual uma política pública deve sempre ter como objetivo imprimir racionalidade à ação estatal para que se permita atingir o máximo de ganho social; a execução, em que a implementação deverá observar os princípios e diretrizes previstos; a avaliação, a qual é o momento em que se verifica o impacto concreto da política, se há adequação entre os meios e os fins almejados; e, por fim, a fiscalização e controle, etapa fundamental e de atuação essencial pela sociedade civil, Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público.

Contudo, o art. 15, §3º, esmaece o fulgor da previsão da Governança Ambiental Representativa quando menciona que a composição do colegiado será definida por regulamento, ainda não existente. Assunto que será tratado na subseção que se avizinha.

3.2 A ausência de regulamentação assombra novamente

A partir de uma leitura mais detida da Lei nº 14.119/21, observa-se que, mesmo com a derrubada dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional, em muitos pontos a lei não se faz plena em sua aplicabilidade. Isso, pois, diversos dispositivos possuem a ressalva de que regulamento futuro irá normatizar a operacionalização.

Enumeram-se sete dispositivos que possuem a palavra “regulamento”: art. 6º, §§ 4º, IV, 5º, 6º; art. 9º, § único, art. 12, caput; art. 13, § único; art. 15, §3º. Alguns deles, enumeram cláusulas não taxativas, a exemplo do art. 6º, §4º, IV: “outros estabelecidos em regulamento”. Porém, em grande parte, a necessidade de um regulamento posterior faz com que a norma seja de eficácia limitada.

O constitucionalista José Afonso da Silva classifica as normas em 3 categorias quanto à eficácia e aplicabilidade: normas de eficácia plena (diretas,

imediatas e autoaplicáveis), contida (diretas, imediatas e restringíveis) e limitada (indireta, mediata e diferida). As normas de eficácia limitada são as que necessitam de regulamentação futura para que possam produzir todos os seus efeitos. Esta é a situação do art. 15, §3º, quando dispõe que “o regulamento definirá a composição do colegiado, e os representantes do setor produtivo e da sociedade civil deverão ser escolhidos entre seus pares, por meio de processo eletivo”.

Nesta constatação, realizou-se pesquisa na interface digital da Câmara dos Deputados Federais mediante a utilização das palavras-chaves: “pagamento por serviços ambientais”, “PSA”, “política nacional do pagamento por serviços ambientais”, “PNPSA”. Porém, nenhum projeto de lei ou decreto foi encontrado.

Os questionamentos que vêm à mente são: serão necessários outros nove anos para que a atuação do colegiado seja regulamentada e possa ter aplicabilidade plena? A ausência da regulamentação da composição do colegiado gerará obstáculos a aplicação da PNPSA no Brasil?

Diante da vigência curta da lei, ainda não se pode precisar os prejuízos advindos da ausência da norma reguladora no art. 15, §3º. Contudo, em sendo a Governança Ambiental cerne do ciclo de políticas públicas a serem desenvolvidas pela PNPSA, qualquer limitação de sua eficácia e/ou aplicabilidade poderá transformar o avanço da participação civil representativa em previsão normativa inócua. Ou, até mesmo, culminar na desvirtuação do sentido teleológico imprimido pela Lei nº 14.119/21, sob o risco de futuros retrocessos ambientais pela aplicação enviesada do PSA.

4 CONCLUSÃO

O presente estudo pautou-se em analisar os avanços e limitações existentes na Governança Ambiental representativa normatizada na Lei nº 14.119/21 que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, inicialmente previsto no artigo 41, I, do Código Florestal (Lei 12.651/12).

Deste modo, abordou-se, inicialmente a construção normativa e principiológica evolutiva do PSA cuja política restou sancionada em janeiro de 2021, com diversos vetos imprimidos pelo chefe do Executivo, expostos na

Mensagem nº 10. Desses 23 vetos, seis foram derrubados pelo Congresso Nacional com a promulgação em março e junho de 2021.

Entre estes está o art. 15 da PNPSA, que se considera o cerne do ciclo de políticas públicas a serem desenvolvidas no âmbito do PSA, pois confere a existência de um colegiado dotado de representatividade de comunidades locais e originárias provedoras de serviços ambientais, como povos indígenas, comunidades tradicionais, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais.

A previsão da Governança Ambiental na PNPSA é um passo promissor no estreitamento da comunicação entre sociedade e gestores públicos e, portanto, um ganho à biodiversidade, ao crescimento econômico, à sustentabilidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Entretanto, grande preocupação surge com a redação do §3º do art. 15, pois normatiza que regulamento futuro irá definir a composição do colegiado, sendo uma norma de eficácia limitada, sem aplicabilidade imediata, pois pendente de regulamentação futura para que possam produzir todos os seus efeitos.

Ainda neste ensejo, pesquisou-se no sítio virtual da Câmara dos Deputados para eventual existência do regulamento ou de seu projeto em pauta de votação, mas ausente. Essa constatação faz indagar se efetivamente haverá avanços com a Lei nº 14.119/21, instituidora da promissora Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais ou, se restaria como uma folha de papel, sem eficácia plena e, portanto, não dotante de aplicabilidade plena.

Considera-se válido alertar à sociedade, à comunidade científica e aos entes políticos da urgência na publicação deste regulamento, afim de possibilitar que as linhas de ação do Pagamento por Serviços Ambientais possam desenvolver-se por completo, em acórdância com sua principiologia, valores imbuídos, de forma a incentivar o provedor-recebedor em proteção à diversidade biológica e ao crescimento econômico em harmonia com os processos ecossistêmicos.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandra. A natureza não tem preço...mas devia. Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda, 2011.

BESUNSAN, Nurit; GUETTA, Maurício. Para onde vai o pagamento por serviços ambientais? ISA - Instituto Socioambiental. 9 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-ppds/para-onde-vai-o-pagamento-por-servicos-ambientais>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BOSELDMANN, Klaus. O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança. Tradução Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. Mensagem nº 10, de 13 de janeiro de 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-10.htm>. Acesso em: 30 ago. 2021.

CAVALCANTI, Clóvis. Economia e ecologia: problemas de governança ambiental no Brasil. Revista Iberoamericana de Ecologia, v 1, 2004. p. 1.

Congresso derruba vetos a incentivos para pagamento por serviços ambientais | Estratégia ESG. Disponível em: <<https://epbr.com.br/congresso-derruba-vetos-a-incentivos-para-pagamento-por-servicos-ambientais/>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

COSTANZA, Robert et al. The value of the world's ecosystem services and natural capital. Nature, v. 387, n. 6630, p. 253-260, 1997.

DOURADO JUNIOR, Octavio Cascaes; RIBEIRO, Vitor Paiva. Princípio do Protetor-Recebedor: A Preservação Ecológica Frente ao Pagamento por Serviços Ambientais. Revista Eletrônica de Direito da Faculdade Estácio do Pará, [S.l.], v. 3, n. 4, set. 2016. ISSN 2359-3229. Disponível em: <<http://www.revistasfap.com/ojs3/index.php/direito/article/view/31>>. Acesso em: 06 dez. 2021.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. O Direito e as Políticas Públicas no Brasil. São Paulo: Atlas, p. 16-43, 2013.

ELKINGTON, John. Sustentabilidade: canibais com garfo e faca. M. Books, 2020.

GALEANO, Eduardo. As veias abertas da América Latina. 12. Edição. São Paulo: L&PM, 1999.

GONÇALVES, Aline Kuramoto. O Novo Código Florestal e o Pagamento por Serviços Ambientais como Instrumentos de Gestão das Águas | O Novo Código Florestal e o Pagamento por Serviços Ambientais como Instrumentos de Gestão das Águas.

GONÇALVES, Alcindo. Governança global. In GOLÇALVES, Alcindo e COSTA, José Augusto F. Governança global e regimes internacionais. São Paulo: Almedina, 2011. p 31.

PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho, n. 0, 2014. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/2907>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

KUHN, Thomas. Teoría de las revoluciones científicas. 1962.

MELLO, Patricia Perrone Campos; PEÑAFIEL, Juan Jorge Faundes. Povos indígenas e proteção da natureza: a caminho de um “giro hermenêutico ecocêntrico”. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 10, n. 3, 2020. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/7240>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

MOTTE-BAUMVOL, Julia. Représentation et représentativité dans les organisations internationales, pp. 131-141, In O. BUI-XUAN (dir.), Représentation et représentativité dans les institutions, Paris, Institut Universitaire Varenne, 2016, 280 p.

NASCIMENTO, Laura Fernanda Melo; FERREIRA, Adriano Fernandes; FERREIRA, Adriano Fernandes. A consulta prévia aos povos indígenas enquanto participação política: abertura constitucional brasileira a rotas alternativas de proteção ambiental. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 10, n. 3, 2020. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/7218>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica. Editora Atlas SA, 2012.

NUSDEO, Ana Maria; JODAS, Natália. Pagamento por serviços ambientais (PSA): Evolução e perspectivas. In: SILVA, Solange T.; SANTOS, Maurício Duarte e MENEZES, Daniel Francisco N. (Org.). Direitos, Cidadania e Desenvolvimento Sustentável. 1ed.São Paulo: Eseni Editora, 2021, v. 1, p. 221-252.

NUSDEO, Ana Maria; JODAS, Natália . Pagamento por serviços ambientais no Brasil (PSA) e sua governança: experiências e reflexões. In: Di CARLI, Ana Paula; AYDOS, Elena E AVZARADEL, Pedro S. (Org.). O Estado Regulador no Cenário Ambiental. 1aed.São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017, v. 1, p. 72-103.

PIZZUTTI, LUIZA CURCIO. Pagamento por serviços ecológicos para a proteção da biodiversidade: possibilidades na realidade brasileira. In: Saúde Ambiental: Políticas Nacionais de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos: Actas del XIX Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. 2014.

SEIXAS, Cristiana; PRADO, Deborah; JOLY, Carlos; *et al.* Governança ambiental no Brasil: rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)? Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 25, 2020.

SIQUEIRA, Carol. Sancionada lei de pagamento por serviços ambientais. Portal da Câmara dos Deputados – Notícias, 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/721368-sancionada-lei-de-pagamento-por-servicos-ambientais/>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

MONT'ALVERNE, Tarin Frota; GIRÃO, Edwiges Coelho. A soberania dos estados sobre seus recursos naturais: o regime internacional da biodiversidade e o direito do mar. Universitas Jus, Brasília, v. 27, n. 3, 2016, p. 77-87.

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANAS: LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA, CONFLITOS NORMATIVOS E CONTROVÉRSIAS URBANÍSTICO- AMBIENTAIS ^{1 2}

Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida³

Vicente de Abreu Amadei⁴

RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar a atual disciplina das áreas de preservação permanente urbanas e as situações consolidadas passíveis de regularização à luz dos artigos 64 e 65 do Código Florestal, bem como os conflitos com disposições da Lei 6.766/1979. São consideradas as recentes alterações e

¹ O artigo resulta da fusão de trechos das seguintes publicações, devidamente atualizados: YOSHIDA, Consuelo Y. M. Cidades, APP e Reserva Legal: as questões judiciais relevantes. Congresso Internacional de Direito Ambiental (11, 2007, São Paulo). In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eládio; CAPPELLI, Sílvia (orgs.). Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP / Environment and access to justice. São Paulo: IMESP, 2007, v. 3, p. 65-82. YOSHIDA, Consuelo Y. M. e AMADEI, Vicente de Abreu. Comentários aos artigos 64 e 65 do novo Código Florestal. In: Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012/Coord. Édils Milaré e Paulo Affonso Leme Machado, 2ª ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2013, p. 456-469.

² Texto formatado e revisado por Felipe Pedroso dos Santos. Mestre em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (UNISAL/2020). E-mail: felipe-pedroso@hotmail.com

³ Doutora em Direito pela PUC/SP e Professora do Departamento de Direitos Difusos e das Relações Internacionais da Faculdade de Direito da PUC/SP e do Núcleo de Pesquisa em Direitos Difusos e Coletivos do Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da PUC/SP. Coordenadora da Especialização em D. Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade (PUC/COGEAE/SP). Desembargadora Federal e Vice-Presidente do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, biênio 2020-2021. Conselheira da Comissão Consultiva do Projeto Conexão Água (Ministério Público Federal)

⁴ Desembargador no Tribunal de Justiça de São Paulo. Bacharel em Direito pela FADUSP. Palestrante em cursos de especialização na PUC/SP-COGAE, na Escola Paulista da Magistratura (EPM), na Universidade Federal do Maranhão e na Universidade Católica de Santos. Autor de livros e diversos artigos publicados, especialmente nas áreas do direito imobiliário, urbanístico, ambiental urbano, registral e notarial. Membro da Academia Brasileira de Direito Registral Imobiliário, da Academia Notarial Brasileira, da Academia Maranhense de Direito Notarial e Registral e da Academia Paranaense de Direito Notarial e Registral.

inovações introduzidas pela Lei 14.285, de 29 de dezembro de 2021, que abre espaço para maior autonomia do nível municipal para legislar acerca de tais áreas.

Palavras-chave: Código Florestal e Lei 6.766/1979. Áreas de preservação permanente urbanas. Situações consolidadas. Regularização fundiária. Regularização ambiental.

1 INTRODUÇÃO

O tema escolhido, de grande relevância e atualidade, propicia intensas discussões e que desembocam, a maior parte delas, no Judiciário, envolvendo a elaboração, a interpretação e a aplicação da conflitante normatização ambiental e urbanística, oriunda de diferentes poderes, esferas e épocas, que vem sendo alterada seguidamente, e com a crescente introdução de mecanismos de flexibilização.

O pano de fundo que dá suporte a esse emaranhado legislativo é o modelo de federalismo cooperativo brasileiro e o sistema de legislação concorrente que abre espaço para as três esferas editarem suas próprias leis no âmbito das respectivas competências, advogando-se maior autonomia dos Estados e dos Municípios em relação à norma geral federal.

2 A PROTEÇÃO DAS APPS: A DUPLA E CRESCENTE PRESSÃO, DO MEIO RURAL E DO MEIO URBANO. A URBANIZAÇÃO DESORDENADA E A URBANIZAÇÃO DA POBREZA

O Código Florestal de 1965 foi, sem dúvida, precursor e avançado na proteção dos recursos florestais da rica e abundante flora brasileira. Muito embora a disciplina por ele traçada à época tenha sido motivada fundamentalmente pela preocupação com a exploração econômica desses recursos, visando sua sustentabilidade, o fato é que ela contemplou a proteção de dois espaços territoriais de capital relevância ecológica, essenciais à própria sustentabilidade econômica, quais sejam, as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e as reservas legais (RLs).

As definições legais, introduzidas pela Medida Provisória 2166-67/2001 ao Código Florestal de 1965 (Lei 4.771/1965), revelam suas características, função e importância ecológicas⁵.

O Código Florestal vigente (Lei 12.651/2012, com alterações da Lei 12.727/2012) mantém praticamente as mesmas funções da APP, aperfeiçoando a redação: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (Art. 3º, II), e resolveu significativa divergência em torno da unidade ou diversidade de regime jurídicos de sua proteção, conforme o espaço territorial rural ou urbano em que estiverem situadas (art. 4º).

APPs, então, são áreas ambientais sensíveis que se impõe resguardar, em prol do equilíbrio ecológico e da ordenação sustentável da multiplicidade de seus fatores ambientais (recursos hídricos, paisagem, estabilidade geológica, biodiversidade, entre outros), quer em zona rural, quer em zona urbana, observada a equivalência da tutela ambiental para todo espaço territorial, pelo teor do art. 4º, caput, da Lei 12.651/2012 (com as alterações da Lei 12.727/2012), ante os patamares mínimos do art. 4º, I, a incluir o da faixa marginal mínima de 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura, comuns para zona rural e zona urbana, i. e, que valem não só para área rural, mas também para toda área urbana e não podem ser reduzidos por lei municipal (Plano Diretor ou Lei de Uso do Solo).

As APPs, bem como as reservas legais, contudo, sofreram e sofrem dupla pressão, oriunda das atividades do meio rural e do meio urbano, de forma contínua e crescente. No campo, as atividades de exploração agropecuária (familiar e comercial/empresarial), agravados os impactos, a degradação e a destruição desses espaços territoriais com a expansão das fronteiras agrícolas para as regiões do

⁵ A área de preservação permanente é aquela protegida nos termos dos arts. 2º e 3º do Código, “coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas”; a reserva legal é a área “localizada no interior de uma propriedade ou posse rural”, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas” (art. 1º, § 2º, incisos II e III, respectivamente).

Centro-Oeste e do Norte. Nas cidades, tem-se a pressão exercida nesses espaços protegidos pela urbanização desordenada e pela urbanização da pobreza, um dos fenômenos mais complexos dos grandes centros urbanos (metrópoles e megalópoles)⁶: as invasões e ocupações irregulares são cada vez mais frequentes, e geram problemas ambientais e urbanísticos significativos, enfrentados ora com maior rigor ora com maior tolerância.

3. A COMPLEXIDADE DOS CONFLITOS URBANO-AMBIENTAIS: A EFICÁCIA E A EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO PREVENTIVA. A PREOCUPAÇÃO E O EMPENHO CONJUNTO EM SE EVITAR A FORMAÇÃO DE NOVOS PASSIVOS URBANO-AMBIENTAIS. SITUAÇÕES CONSOLIDADAS: A DIFÍCIL REVERSÃO E A INSATISFATÓRIA REMEDIAÇÃO. CRITÉRIOS E LIMITES À REGULARIZAÇÃO.

A complexidade crescente dos conflitos urbano-ambientais é um fato incontestável, e os lamentáveis e cumulativos exemplos e experiências de destruição e degradação de áreas de preservação permanente e reservas legais que remanescem insolúveis ou com soluções precárias e paliativas somente vêm comprovar a eficácia e a efetividade da atuação preventiva, que deve ser cada vez mais prioritária e colocada como meta de qualquer gestão ambiental, pública ou privada.

A preocupação e o empenho de todos deve ser no sentido de se evitar, no que concerne ao meio urbano, a formação de novos passivos urbano-ambientais, do contrário nunca teremos o fim das situações consolidadas, de difícil reversão e de sempre insatisfatória remediação, como veremos ao final deste tópico, com a transcrição dos arts. 64 e 65 do Código Florestal vigente.

A propósito, trazemos igualmente para reflexões e incremento das perplexidades, na linha da proposta de abordagem ora desenvolvida, o que foi

⁶ Segundo dados de 2000, metade da população do Município de São Paulo, cerca de cinco milhões e quinhentos mil habitantes, mora em loteamentos ilegais, cortiços e favelas, a maioria sem infraestrutura básica (*Folha de S. Paulo*, 4/6/2000). No Município do Rio de Janeiro, segundo o IBGE, somente em favelas havia, no ano de 2000, cerca de um milhão e cem mil habitantes, em torno de 19% (dezenove por cento) da população. O Instituto Pereira Passos, instituição pública ligada ao planejamento urbano carioca, revela que entre 1991 e 2000 a população das favelas cresceu seis vezes mais que a das áreas formais – aumento de 24 %, contra 4% da cidade formal (*O Globo*, 16/5/2004).

apontado em diagnóstico “realista”, acerca das causas das irregularidades urbanísticas em nossa realidade jurídico-social, e em que medida e segundo quais critérios convém seja a regularização admitida e processada:

É melhor prevenir que remediar.

Entre as causas de irregularidade urbanística há duas diretamente atreladas ao poder público: a) uma, na esfera da atividade legiferante; b) outra, no âmbito da atividade de fiscalização. Em outras palavras, se há irregularidade urbanística, em regra, há lei utópica (que exigiu dos particulares além do que a realidade social comportava exigir) ou fiscalização falha (omissão do Poder Executivo em seu poder-dever de polícia e, por consequência, de fazer cumprir as leis). Logo, a primeira cautela para prevenir a ilegalidade é evitar que as leis que disciplinam os espaços urbanos sejam irreais, cuidando para que sempre estejam em sintonia com a realidade social disciplinada; a segunda, tratar que sejam eficazmente cumpridas pelos munícipes, o que importa constante fiscalização e atuação dos órgãos públicos competentes.

Todavia, para doença instalada, só cabe remediar.

Presente, assim, o mal urbanístico e sendo possível a sua regularização, é preciso promovê-la, observando-se que, neste espírito, é que se fala em regularização fundiária como complexo de medidas (urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas) destinadas a legalizar os imóveis qualificados como antijurídicos ou informais, no domínio ou em algum aspecto do domínio.

(...)

É preciso, no entanto, ter em conta que nem tudo se pode regularizar, exigindo-se, diante de certos males urbanos, tratamentos cirúrgicos drásticos, tal como desocupação e demolição forçada, para o retorno ou promoção do status quo de sã urbanização sustentável. No entanto, quando o tratamento mais brando da regularização for possível, então, abre-se esse espaço saneador. Evidente, pois, o rigor de prudência que se exige nos diagnósticos dos diversos males urbanísticos, para qualificação da situação como regularizável (ou não), bem como para a escolha das medidas adequadas.

Impõem-se, assim, para o bom resultado da regularização fundiária, desde o diagnóstico até o tratamento, atenção aos seguintes postulados básicos:

o da razoabilidade no exame de irreversibilidade do fato: em princípio, inúmeras irregularidades urbanísticas podem ser revertidas, mas não é para tudo que se pode exigir reversão, uma vez que há situações em que a reversão fere a razoabilidade; por isso, o quadro da regularização realmente é

marcado com certa dose de discricionariedade (não de arbitrariedade nem de estrita legalidade), atrelada ao juízo prudencial (virtude essa que pressupõe a concretude e a particularidade do caso examinado);

o da finalidade (ou destinação) social na definição da medida: regularização não se deve fazer por mero benefício ao infrator ou, pior, por razões eleitoreiras; mas sim, por necessidade de saneamento em vista do bem comum, especialmente nos aspectos do bem comum que tocam à função social da cidade e da propriedade, e, assim, a escolha dos instrumentos urbanísticos e medidas adequadas à regularização devem sempre ter como norte esse fim;

o da efetividade da regularização, que exige respeito à realidade regularizável: a regularização parte do fato (mal urbanístico) consumado (não da realidade projetada, planejada, idealizada) e, assim, sua efetividade impõe que os parâmetros normativos (legais) da regularização não sejam os mesmos da urbanização legal (ideal), sem, todavia, quebrar os nós de amarração dos diversos sistemas jurídicos envolvidos e, ainda, sem desviar de 'um padrão mínimo social e economicamente aceitável, que inclua salubridade e segurança (AMADEL, 2006. p. 87-91).

E, a par das causas atreladas aos poderes públicos, ainda é importante distinguir, por merecerem tratamentos bem diversos, de um lado as irregularidades urbanísticas provocadas pelo fenômeno da urbanização da pobreza, referidas no item anterior, em relação às quais é imprescindível o concurso de políticas públicas de inclusão social, com ampliação, entre outros, do acesso à moradia e ao saneamento básico; de outro lado, as irregularidades urbanísticas levadas a efeito pelos demais segmentos da sociedade, notadamente por empreendedores imobiliários voltados ao atendimento de demandas da população pertencente a patamares mais elevados da escala social e econômica.

Neste caso, outros são os mecanismos que devem ser estimulados e implementados de forma sistemática para que conduzam à redução e mesmo à cessação das irregularidades urbanísticas praticadas pelos empreendedores imobiliários. Afora os instrumentos de sensibilização e conscientização da responsabilidade empresarial socioambiental, há necessidade do concurso dos instrumentos econômicos, tributários e financeiros, estimulando-os ao cumprimento das exigências urbanísticas e ambientais, pelos benefícios econômicos auferíveis, ou, reversamente, desestimulando-os do descumprimento, pela perspectiva de custos econômicos mais significativos.

A propósito, merece destaque o “Programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente”, voltado para a zona rural, instituído pelo Código Florestal atual que introduziu instrumentos econômicos, várias medidas e linhas de ação para implementação do referido programa (Capítulo X, arts. 41 a 50).

Nas “Disposições Transitórias”, o Código Florestal de 2012 é pródigo na disciplina das situações consolidadas, tanto no que se refere às áreas consolidadas em APPs (arts. 61-A a 65) quanto às áreas consolidadas em áreas de reserva legal (arts. 66 a 68).

Concentremo-nos, por interessar à presente análise, nas disposições dos arts. 64 e 65, que tocam à regularização fundiária e à regularização ambiental de situações urbanas consolidadas em APPs, que já foram, anteriormente, pouco tempo após a vigência do novo Código Florestal, objeto de nossos comentários em outra publicação, e que cabe, agora, revisitar.

Atenção, por primeiro, à redação dessas normas, depois das Leis 12.727/2012 e 13.465/2017, que modificaram sua redação primitiva (Lei 12.651/2012), conforme se expõem no seguinte quadro comparativo (YOSHIDA; AMADEI, 2013, p. 456-469):

Redação pela Lei 12.727/2012	Redação pela Lei 13.465/2017
<p>Art. 64. Na regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.</p> <p>§ 1º (...)</p> <p>§ 2º (...)</p>	<p>Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.</p> <p>§ 1º (...) – (sem alterações)</p> <p>§ 2º (...) – (sem alterações)</p>

<p>Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.</p> <p>§ 1º O processo de regularização ambiental, para fins de prévia autorização pelo órgão ambiental competente, deverá ser instruído com os seguintes elementos:</p> <p>(...)</p> <p>§ 2º (...)</p> <p>§ 3º (...)</p>	<p>Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.</p> <p>§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos:</p> <p>(...) – (redação dos incisos sem alterações)</p> <p>§ 2º (...) – (sem alterações)</p> <p>§ 3º (...) – (sem alterações)</p>
--	---

Nada obstante essas alterações, boa parte do que já havíamos comentado naquela outra publicação ainda vale, bastando, neste passo, reforçar alguns de seus postulados maiores, com alguns ajustes:

o regramento das APPs, na Lei 12.651/2012, com as alterações da Lei 12.727/2012, parte de um núcleo normativo comum de proteção ambiental (incidente, pois, em zonas rurais ou urbanas: art. 4º, caput), mas não deixa de considerar essa dicotomia (rural-urbano) e a necessidade de atenção às peculiaridades específicas de cada zona, tal como o regime de proteção, intervenção/supressão de vegetação nativa (art. 8º, §§ 2º e 3º) e a disciplina de regularização fundiária (arts. 64 e 65), observando-se, entretanto (e como adiante se verá melhor), que a Lei 13.465/2017 embora não tenha quebrado, por inteiro, esse rumo, desestabilizou aquele corte territorial (rural-urbano) de regularização

ambiental, ao indicar a possibilidade de regularização fundiária urbana (com os critérios, exigências mitigadas e procedimentos da Reurb) em áreas rurais (núcleos urbanos informais consolidados e situados na zona rural);

(i) perda em sede de regularização fundiária urbana em APP, a necessidade de trato disciplinar próprio e diferenciado, especialmente no foco da regularização de interesse social, distinguindo-a da regularização de interesse específico (noção residual à de regularização de interesse social), que a Lei 11.977/2009 (art. 53 e ss.) e a Res. Conama 369/2006 já haviam antecipado, e, agora, com a Lei 13.465/2017, recebem as designações de Reurb-S e Reurb-E, com regimes jurídicos distintos e maior flexibilização de exigências ambientais para a Reurb-S, observada, para a Reurb-E, a largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado da faixa não edificável ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água⁷;

(ii) a regra é a imutabilidade do perfil ambiental natural protegido das APP, em área rural ou em área urbana, mas essa norma – que se deve respeitar, também em prol da cidade sustentável – comporta exceção controlada, mediante aprovação, como se vislumbra em hipótese de regularização fundiária, na razão maior do desenvolvimento humano dos cidadãos;

(iii) a justificativa dessa exceção, de um lado, reflete a necessidade de resposta à triste realidade sociológica urbana brasileira, forjada nos assentamentos clandestinos ou irregulares em APP; e, de outro lado, a perspectiva holística do meio ambiente e de transversalidade da dimensão ambiental, que, no confronto entre questões sociais e questões ambientais, reclama (a) ponderação de valores, (b) diagnóstico prudente da concretude das ocupações (em ordem a sua qualificação como consolidadas e de difícil reversibilidade) e (c) solução realística, evitando tanto a permissividade abusiva como a intransigência utópica;

(iv) porque a regularização em foco, no quadro dos arts. 64 e 65 da Lei 12.651/2012, são normas de exceção à imutabilidade do perfil ambiental natural de

⁷ Sublinhe-se que a tese vinculante fixada no Tema 1.010/STJ não se aplica aos casos de regularização fundiária de que cuida o Código Florestal nos arts. 64 e 65, como, inclusive, se pode extrair do voto do Min. Benedito Gonçalves no REsp 1770760/SC, julgado em 28/04/2021: “a delimitação do Tema 1010/STJ não contempla o exame da sua aplicação para fins de objetivação de tese, pois desborda da controvérsia inicialmente fixada para julgamento, que não trata de regularização fundiária de núcleos urbanos informais”.

APP, devem ser aplicadas sempre “na forma da lei”⁸ e, como normas excepcionais, não comportam interpretação extensiva ou integração analógica, mas leitura estrita, para evitar abusos, desvios de fins e indução de novas ocupações irregulares;

(v) o atributo da consolidação (difícil reversão) do núcleo urbano informal é pressuposto indispensável à regularização fundiária, nada obstante, atualmente, a Lei 13.465/2017 (art. 11, III) seja mais aberta e flexível que a Lei 11.977/2009 (mais fechada e objetiva pelas referências de seu artigo 47, II), para essa configuração;

(vi) há necessidade, em toda regularização fundiária, de assegurar um nível adequado de habitabilidade, piso mínimo de segurança e salubridade (a afastar intervenção desse porte em áreas de riscos e insalubres, enquanto não corrigidas);

(vii) a regularização se opera para melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental, e, no contexto da regularização fundiária urbana em APPs, com especial foco em melhorar as condições ambientais em relação à situação anterior, para toda espécie de Reurb, quer social (Reurb-S), quer específica (Reurb-E), conforme estudos técnicos necessários (agora, na redação da Lei 13.465/2017, de explícita exigência também para a Reurb-E).

Entretanto, é preciso reconhecer que a modificação da Lei 13.465/2017 não foi apenas acidental, de mera acomodação à linguagem jurídica ou aos aspectos formais do novo diploma legal de

⁸ Oportuno, no ponto, destacar a orientação do STJ, REsp 1782692/PB, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/08/2019, DJe 05/11/2019: “(...) 16. O próprio Código Florestal prevê procedimento administrativo peculiar, sob rigorosos requisitos, para a regularização fundiária urbana (Reurb) de interesse social e de interesse específico (Lei 12.651/2012, arts. 64 e 65), “na forma da lei”. Tal fato indica ser descabido ao Poder Judiciário, sem lei e, pior, contra lei existente, regularizar ocupações individualmente - edificação por edificação -, mais ainda na posição de órfão de cautelas e estudos técnicos exigíveis da Administração, quando se propõe a ordenar o caos urbanístico das cidades. 17. Segundo o Código Florestal (grifos acrescentados), “poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda” (Lei 12.651/2012, art. 8º, § 2º). Impende recordar que o legislador veda, “em qualquer hipótese”, a “regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa” bem como daquelas situações ilícitas que estejam “além das previstas nesta Lei” (art. 8º, par. 4º). Trata-se de regularização administrativa coletiva, ou seja, a um só tempo conduzida pelo Poder Executivo (portanto, não judicial) e incidente sobre “núcleo urbano informal” (portanto, desarrazoado aplicá-la ad hoc, para regularizar ocupações individuais isoladas), tudo sob o pálio da política urbana pública e mediante “a elaboração de estudos técnicos” e “compensações ambientais” (Lei 13.465/2017, art. 11, I e II, e § 2º). Tanto o Ministério Público como a Defensoria Pública possuem legitimação para requerer a Regularização Fundiária Urbana - Reurb (Lei 13.465/2017, art. 14, IV e V).”

regularização fundiária, mas, a rigor, também encerra inovação substancial.

Observe-se que, regularização fundiária urbana em APP, com essa última alteração dos arts. 64 e 65 do Código Florestal, teve o objeto sobre o qual ela pode incidir modificado: substituiu-se a expressão “assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada” por “núcleos urbanos informais”. E isso tem consequências jurídicas de aguda relevância.

Não se olvide que a distinção entre imóvel rural e imóvel urbano se pode fazer pelo critério teleológico (considerando o fim rural ou urbano a que o bem é destinado) ou situacional (considerando o local onde o bem se encontra: em zona rural ou urbana). E, para os fins da Lei 12.651/2012, prevalecia o critério da localização, de sorte que “área urbana” de que cuidavam os arts. 64 e 65 do Código Florestal era aquela localizada em zona urbana.

A interpretação sistemática da Lei 12.651/2012 (na redação da Lei 12.727/2012) conjugada com as normas de regularização fundiária então vigente (Lei 11.977/2009) não deixavam dúvida nesse ponto: pela conjugação das normas em exame (arts. 64 e 65, na redação anterior à Lei 13.465/2017) com a regra do art. 3º, XXVI, da mesma Lei 12.651/2012 (na redação da Lei 12.727/2012), a definição de área urbana consolidada reportava-se àquela de que trata o inciso II do art. 47 da Lei 11.977/2009 e, portanto, cuidava-se de “parcela de área urbana”; e “área urbana”, nos termos do inciso I do referido art. 47 da Lei 11.977/2009, era concebida como “parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica”.

Mas isso, com a Lei 13.465/2017, está modificado, pois núcleo urbano pode estar situado em zona urbana ou em zona rural, na medida em que é conceituado como “assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” (art. 11, I, da Lei 13.465/2017), que adquire a qualificação de “informal”, quando “clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus

ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (art. 11, II, da Lei 13.465/2017).

Por isso, no molde da Lei 13.465/2017, é viável a regularização fundiária urbana (Reurb) também para áreas situadas em zona urbana, desde que classificadas como “núcleo urbano informal consolidado”, e o § 6º do art. 11 dessa lei é bem explícito: “Aplicam-se as disposições desta Lei aos imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972”.

E esse rumo da Lei 13.465/2017 vale também para núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em APP, que, agora, admite a Reurb ainda que área esteja localizado em zona rural, desde que (a) a unidade imobiliária seja inferior ao módulo rural (art. 11, § 6º); (b) haja estudos técnicos no âmbito da Reurb que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso (art. 11, § 2º); (c) aprovação municipal da Reurb, com estudos técnicos compatibilizados com o projeto de regularização fundiária e com os elementos constantes nos artigos 64 e 65 do Código Florestal (art. 12, § 2º), anotada a possibilidade de serem feitos em fases ou etapas, ou, ainda, segregando a parte do núcleo urbano informal não afetada daquela afetada (art. 12, § 3º); (d) aprovação ambiental da Reurb pelos Estados, apenas na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos referidos estudos (art. 12, § 4º).

É fato, portanto, que a substituição da expressão “assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada” por “núcleos urbanos informais” quebra ou desestabiliza, em parte, o modelo primitivo forjado pelo Código Florestal de segregação territorial das regularizações (estruturado, originariamente, conforme a situação das áreas em regularização estivessem em zonas rurais ou urbanas), flexibilizando, pois, a tutela ambiental de APPs em áreas rurais, para regularização fundiária de núcleo urbano informal consolidado (Reurb) em zona rural, e, assim, acentua as mitigações de restrições ambientais, embora controladas.

E, ainda, não parece infundada alguma preocupação, ao se perceber que a Lei 13.465/2017, em boa medida, maximiza o papel dos municípios em sede de

regularização fundiária, não só pela ênfase à descentralização, mas também pela fluidez dos critérios de avaliação e identificação dos núcleos urbanos informais consolidados, bem como do molde dos processos e decisões de regularização urbana.

Não se ignora a atenção que se deve dar ao princípio de descentralização na matéria, a informar “a necessidade de heterogeneidade de políticas rurais e urbanas, com respeito às diferenças regionais e às peculiaridades de cada espaço territorial e ocupação”, o qual, aplicado à regularização fundiária “indica que o seu eixo é a situação de cada ocupação informal, especialmente em sede urbana, com acento à esfera do poder público municipal” e, daí, sobretudo em Reurb, o imperativo de concentrar-se no âmbito municipal “a avaliação de cada caso, nele as medidas adequadas e necessárias à realidade local, no foco da regularização eficaz” (AMADEI, 2017, p. 28 e 29)”⁹.

Mas esse princípio não pode ser escudo para arbitrariedades. E o conceito vago, recheado de critérios imprecisos e discricionários, para qualificar núcleo urbano informal consolidado (estopim da Reurb), inserto no art. 11, III, da Lei 13.465/2017¹⁰, justifica o alerta:

Tais critérios, a rigor, são abertos, com boa dose de fluidez e de discricionariedade. Nem sequer um tempo mínimo de ocupação é indicado. Tudo, assim, parece ficar sob o crivo e a avaliação quase arbitrária do município. O que se espera, portando, no mínimo, é que essa declaração de núcleo urbano informal consolidado em Reurb seja expressa em decisão administrativa da autoridade competente bem fundamentada, veiculada em ato formal, a que se deve dar publicidade (art. 28, V, da Lei nº 13.465/2017), abrindo, com isso, o eventual e possível controle na esfera jurisdicional. (AMADEI, 2018, p. 170)

Enfim, exacerbar a força municipal, mediante critérios voláteis de avaliação e identificação dos núcleos urbanos informais consolidados, de possível aplicação para Reurb até em áreas rurais, com forte amarração da aprovação ambiental à mesma

⁹ E, como se afirmou nesse mesmo texto: “Não se nega a necessidade de acompanhamento ou licenças de outras esferas da federação, conforme cada situação exigir, ou não, segundo as legislações estaduais e federais aplicáveis; contudo, isso não retira do Município seu status de principal vetor da regularização, ante a necessidade de avaliação peculiar e concreta de cada cidade e de cada ocupação irregular que demanda por regularização” (ob. cit., p. 29).

¹⁰ “Núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município” (art. 11, III, da Lei nº 13.465/2017).

esfera municipal¹¹, para todo tipo de Reurb, ainda que limitada aos municípios com órgão ambiental capacitado, mediante prévios estudos técnicos e atenção aos elementos dos artigos 64 e 65 do Código Florestal, pode, de fato, encerrar fermento de abuso, posicionando a regularização ambiental como incômodo apêndice da regularização fundiária, aquela à reboque desta, em detrimento do prudente equilíbrio que nelas deve haver.

4 A CRESCENTE INTRODUÇÃO DE MECANISMOS DE FLEXIBILIZAÇÃO DA PROTEÇÃO DAS APPS

Vivemos, como dito, um preocupante período de flexibilização da normatização ambiental e urbanística em relação à proteção das APPs e reservas legais, iniciado na vigência do Código Florestal revogado, mediante Medidas Provisórias e Resoluções do CONAMA, que muitas vezes desbordavam da competência normativa do referido Conselho, delineada pela Lei 6.938/1981¹².

A instituição de mecanismos de flexibilização tem suas vantagens, ao propiciar à Administração Ambiental, ao magistrado e demais operadores e aplicadores, a possibilidade de tratamento diferenciado às diferenciadas situações concretas. Ao ter ampliada esta margem de liberdade de escolha e de atuação, os riscos de uso inadequado, abusivo e distorcido desses mecanismos é significativamente maior, e aí reside o cerne das preocupações com a tendência observada.

A flexibilização da proteção das APPs, nas zonas rural e urbana, é uma tendência. São exemplos ilustrativos dessa tendência, iniciada na vigência do Código Florestal de 1965, e que o vigente Código avançou ou pretendeu avançar ainda mais, em muitos casos:

- a defesa da aplicação dos parâmetros estabelecidos pela legislação de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/79), e da legislação municipal de uso e ordenamento do solo (plano diretor, zoneamento urbano) para as APPs em zona

¹¹ Lei 13.465/2017, Art. 12. “A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental”.

¹² V., entre outros, SANTOS, Maria Luiza Werneck dos. Considerações sobre os limites da competência normativa do Conama. *Revista dos Tribunais*, v. 91, n. 799, p. 77-87, maio 2002.

urbana, advogando-se a não aplicação dos preceitos do Código Florestal, tópico que será objeto de análise adiante;

- a previsão de autorização para supressão de vegetação em áreas de preservação permanente em caso de utilidade pública ou de interesse social¹³;
- a correlata disciplina das intervenções de baixo impacto ambiental nessas áreas¹⁴;
- a polêmica revogação da Res. CONAMA nº 04/1985 pela Res. CONAMA nº 303/2002 (art. 5º), acerca dos limites das áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais¹⁵;
- as significativas alterações pretendidas pelas alterações da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/79), notadamente a inclusão do inciso III-A no art. 4ª dessa lei (pela Lei 13.913/2019)¹⁶ e, no ponto da regularização dos parcelamentos e assentamentos, prevista de forma lacônica no art. 53-A da mesma lei (pela Lei 9.785/99)¹⁷.

¹³ Art. 4º e §§ Do Código Florestal de 1965, com redação determinada pela MP nº 2166-67/2001, objeto da ADIN nº 3.540-1.

¹⁴ Res. CONAMA nº 369/06; Decreto Estadual nº 49.566/05-SP. V. a respeito, a tese “As áreas de preservação permanente e o propalado “baixo impacto ambiental”, frente aos deveres de defesa e preservação do meio ambiente”, de autoria de Felipe Augusto Vieira de Andrade, Promotor de Justiça da Capital de S. Paulo, e Roberto Varjabedian, Biólogo e Assistente Técnico do Ministério Público de S. Paulo, apresentada no 10º Congresso do Meio Ambiente e 4º Congresso de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo, em Campos do Jordão, em 2006.

¹⁵ V., a respeito, a elogiada tese “A Resolução 302/2002 do CONAMA e a subsistência das áreas de preservação permanente situadas em zona urbana não consolidada no entorno de reservatórios artificiais e às margens de represas hidroelétricas definidas pela Resolução 04/85 do CONAMA”, apresentada pela 7ª Promotora de Justiça Cristina Godoy de Araújo Freitas no 10º Congresso do Meio Ambiente e 4º Congresso de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo, em Campos do Jordão, em 2006, com as seguintes conclusões: 1) O artigo 5º, da Resolução 303/2002 do CONAMA, é inconstitucional quando revoga, indistintamente, a Resolução 4/85 do CONAMA, fazendo com que as áreas de preservação permanente situadas em zona urbana não consolidada às margens de reservatório, ou às margens de represas hidroelétricas (superiores a 10 hectares) sejam suprimidas, contrariando o disposto no artigo 225 e parágrafo 1º, III, da Constituição Federal. 2) Também é inconstitucional o disposto no artigo 3º, incisos II e III, da Resolução CONAMA 302/2002, já que altera o anterior espaço especialmente protegido pela Resolução CONAMA 04/85 (artigo 3º, II), o que só seria permitido através de lei – que, mesmo assim, também deve atender aos ditames do artigo 225, da CF. 3) Em consequência, nesses casos – áreas de preservação permanente situadas: a) em zona urbana não consolidada, às margens de reservatório artificial; b) às margens de represas hidroelétricas; c) no entorno de reservatórios artificiais de até 20 hectares de superfície, localizados em zona rural e não destinados ao abastecimento público ou à geração de energia –, a área de preservação permanente a ser observada ainda é aquela estabelecida no artigo 3º, II, da Resolução 04/85 do CONAMA.

¹⁶ Art. 4º (...): III-A. – ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado (Incluído pela Lei nº 13.913, de 2019).

¹⁷ Art. 53-A. São considerados de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos. Parágrafo único. Às ações e intervenções de que trata este artigo não será exigível documentação que não seja a mínima necessária e indispensável aos registros no cartório competente, inclusive sob a forma de certidões, vedadas as exigências e as sanções pertinentes aos particulares, especialmente aquelas que visem garantir a realização de obras e serviços, ou que visem prevenir questões de domínio de glebas, que se presumirão asseguradas pelo Poder Público respectivo (Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99).

A sinalização dessa tendência flexibilizadora da proteção das APPs é dada pelo comentado voto do Min. Celso de Melo no julgamento da Medida Cautelar nº 3.540-1 na ação direta de inconstitucionalidade respectiva, negando referendo à decisão que deferiu o pedido cautelar de suspensão do art. 4º e §§ do Código Florestal de 1965, introduzido pela MP 2.166-67/2001. A ementa do acórdão é arrematada pelos seguintes tópicos:

O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. – (...) A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. É lícito ao Poder Público – qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) – autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III).

E, nada obstante aquelas tendências de flexibilização da proteção da APPs, a orientação jurisprudencial ainda se impõe como relevante barreira para resguardar esse avanço na tutela das APPs, bastando, para tanto, apontar o significativo julgado pelo STJ, em regime de recurso especial repetitivo (REsp 1770760/SC, rel. Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 28/04/2021), que, ante a controvérsia a respeito da incidência do art. 4º, I, do novo Código Florestal, frente ao prescrito no art. 4º, III, da Lei 6.766/79, na delimitação da extensão da faixa não edificável a partir de cursos d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada, entendeu

que aquela norma do Código Florestal, por ser “especial e específica para o caso em face do previsto no art. 4º, III, da Lei n. 6.766/1976, é a que deve reger a proteção das APPs ciliares ou ripárias em áreas urbanas consolidadas, espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, III, da CF/1988), que não se condicionam a fronteiras entre o meio rural e o urbano” e, por consequência, a “superveniência da Lei n. 13.913, de 25 de novembro de 2019 (...) não afasta a aplicação do art. 4º, caput, e I, da Lei n. 12.651/2012 às áreas urbanas de ocupação consolidada, pois, pelo critério da especialidade, esse normativo do novo Código Florestal é o que garante a mais ampla proteção ao meio ambiente, em áreas urbana e rural, e à coletividade.”

Assim, fixou-se a tese vinculante do Tema 1.010/STJ, nos seguintes termos:

Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.

5 APPS LEGAIS E OS PARÂMETROS ESTABELECIDOS PELO CÓDIGO FLORESTAL E PELAS LEGISLAÇÕES URBANÍSTICAS FEDERAIS E LOCAIS. A APLICABILIDADE DO CÓDIGO FLORESTAL EM ZONA URBANA¹⁸

O Código Florestal vigente, no dispositivo que trata da delimitação das Áreas de Preservação Permanente, foi expresso quanto à sua aplicabilidade às APPs em zonas rurais ou urbanas (art. 4º, caput).

¹⁸ V. a respeito, entre outros, FARIAS, Talden. Aplicabilidade do código florestal em zona urbana: a questão das áreas de preservação ambiental. Congresso Internacional de Direito Ambiental 10, 2006, São Paulo. *Direitos humanos e meio ambiente / Human rights and the environment*. In: BENJAMIN, Antonio Herman (org.). São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde: IMESP, 2006, p. 297-311. v. 1; DANTAS, Marcelo Buzaglo. A proteção jurídico-legal das áreas de preservação permanente (APPS). Congresso Internacional de Direito Ambiental, 3, 1999, São Paulo. *A proteção jurídica das florestas tropicais / The legal protection of tropical forests*. In: BENJAMIN, Antonio Herman (org.). São Paulo: IMESP, 1999, p. 207-221. v. 2; 115; MACHADO, Paulo Affonso Leme. Comentários ao art. 4º e incisos. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Novo Código Florestal...cit.*, p. 155-165.

Todavia, o Código não contempla mais previsão semelhante à do parágrafo único do art. 2º do revogado Código Florestal, acrescentado pela Lei nº 7.803/89, que tinha a seguinte dicção: No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

Referida disposição correspondia ao § 10 do art. 4º do novo Código Florestal, incluído pela Medida Provisória 571/2012, que, após o veto à redação anterior, substituiu a expressão “respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo” por “sem prejuízo do disposto nos incisos do caput”.

E a mesma Medida Provisória incluiu como § 9º desse art. 4º uma novidade, no tocante às “áreas da faixa de passagem de inundação”:

§ 9º Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d’água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, sem prejuízo dos limites estabelecidos pelo inciso I do caput.

Entretanto, ambas as disposições foram objeto de veto presidencial, e correspondiam aos §§ 7º e 8º do art. 4º da Lei 12.651/2012, com a seguinte redação final:

§ 7º Em áreas urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d’água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

§ 8º No caso de áreas urbanas e regiões metropolitanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo.

O veto presidencial baseou-se nos seguintes fundamentos:

Conforme aprovados pelo Congresso Nacional, tais dispositivos permitem que a definição da largura da faixa de passagem de inundação, em áreas urbanas e regiões metropolitanas, bem como as áreas de preservação

permanente, sejam estabelecidas pelos planos diretores e leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. Trata-se de grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura.

O embate não está encerrado, nada obstante a recente e já referida tese vinculante do STJ, fixada no Tema 1.010, minimize a tensão, reafirmando, na fundamentação do voto que conduziu o julgado repetitivo, a premissa de que se deve “manter o entendimento desta Corte Superior de que não se pode tratar a disciplina das faixas marginais dos cursos d’água em áreas urbanas somente pela visão do Direito Urbanístico, enxergando cada urbis de forma isolada, pois as repercussões das intervenções antrópicas sobre essas áreas desbordam, quase sempre, do eixo local” (REsp 1770760/SC, rel. Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 28/04/2021).

Não se esqueça que foi apresentado pelo Deputado Federal Valdir Colatto (PMDB-SC), em 26/11/2013, o Projeto de Lei 6.830/2013, que, nada obstante seu arquivamento em 31/01/2019, contém elementos e motivações que convém lembrar, uma vez que o conflito político em torno dessa matéria, de tempos em tempos, renasce das cinzas como Fénix.

Esse projeto trata de áreas de proteção permanente no perímetro urbano, sustentando o parlamentar, em seu discurso, que o veto aos §§ 9º e 10 do art. 4º, ao não considerar como áreas consolidadas as áreas urbanas, trouxe grande dificuldade ao parcelamento do solo urbano, pois é exigido no mínimo 30 metros de afastamento de córregos e de qualquer curso d’água, gerando a paralisação dos assentamentos urbanos em todo o Brasil. Aduz que o projeto deixa claro que, nos termos da Constituição Federal, art. 30, compete ao Município elaborar a legislação no perímetro urbano. Atualmente, desde 04/02/2016, o Projeto de Lei em questão encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), aguardando designação de Relator.

De acordo com referido Projeto de Lei, o art. 4º do novo Código Florestal passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

Art. 4º.

§ 10. Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

§ 11. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo.

Transcrevemos, por oportuno, a Justificativa que acompanha o tal Projeto de

Lei:

O artigo 4º da Lei nº 12.651, de 25 maio de 2012, define e delimita as Áreas de Preservação Permanente (APPs) nas zonas rurais e urbanas. Durante a tramitação no Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 1.876, de 1999, e da Medida Provisória nº 571, de 2012, — que culminou com a aprovação do novo Código Florestal brasileiro — avaliou-se a possibilidade de planos diretores e leis de uso do solo urbano alterarem os limites das APPs urbanas para adequá-las as peculiaridades locais.

Tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, e nas duas oportunidades em que a matéria foi apreciada, decidiu-se que os planos diretores das cidades e as leis de uso do solo urbano poderiam alterar — para mais ou para menos — os limites das APPs estabelecidos como regras gerais.

Todavia, em virtude dos vetos presidenciais apostos aos projetos encaminhados para sanção, não consta da Lei aprovada a regulamentação da matéria. Essa lacuna na Lei nº 12.651, de 25 maio de 2012, tem ensejado questionamentos do Ministério Público aos prefeitos municipais e ampliado a insegurança jurídica na administração das cidades brasileiras.

Para exemplificar, transcrevo trecho de correspondência a mim encaminhada pelo Prefeito do município de Blumenau, Santa Catarina:

“...No caso de Blumenau, desde o ano de 2010 já estava em vigor o Código Municipal do Meio Ambiente, que a partir de estudo criterioso criou as ANEAS (Áreas não Edificáveis e não Aterráveis). Para o estabelecimento desses limites, o estudo levou em consideração o potencial das bacias hidrográficas que dão origem a cada um desses cursos d'água, criando assim regras mais coerentes e melhor harmonizadas com a realidade do município. Ocorre que com os vetos da Presidenta Dilma aos parágrafos 7º e 8º do art. 4º, da Lei nº

12.681/12, houve a derrogação do Código Municipal Blumenauense...”

Em suma, o Projeto de Lei que apresento para apreciação de Vossas Excelências tem por objetivo atribuir competência aos Planos Diretores e as Leis de Uso do Solo para alterar os limites das Áreas de Preservação Permanentes em áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Mais ainda, para as áreas de preservação localizadas nas faixas marginais dos cursos d’água naturais que cortam as cidades, os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente devem necessariamente ser ouvidos.

6 QUESTÕES FEDERATIVAS E CONFLITOS DE LEGISLAÇÃO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL. O CRITÉRIO DA FUNÇÃO AMBIENTAL DA APP

É preciso, por fim, perceber que o pano de fundo da questão referente à proteção das APPs passa pelo modelo de federalismo cooperativo brasileiro e pelos sistemas de competências legislativo e administrativo na matéria.

Logo, é preciso bem compreender o complexo sistema constitucional de competências ambientais¹⁹, que prestigia, na estrutura federativa do tipo cooperativo, o sistema de competência legislativa concorrente²⁰ (CF, art. 24, VI a

¹⁹ V. a respeito do tema, entre outros: ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007; COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro et al. *Crimes e infrações administrativas ambientais: comentários à lei nº 9605/98*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000; FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999; MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006; SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004; GRECO, Leonardo. *Competências constitucionais em matéria ambiental*. *Revista dos Tribunais*, v. 687, p. 23-33, jan. 1993; FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental: parte geral*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005; FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000; MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004; BARROSO, Luis Roberto. *A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira*. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 88, v. 317, p. 161-178, jan./mar., 1992.

²⁰ Os delineamentos do sistema vertical da competência legislativa concorrente estão definidos no art. 24 e §§ para a União Federal, os Estados e o Distrito Federal, e no art. 30 e incisos para os Municípios: a competência da União Federal circunscreve-se à edição das denominadas normas gerais federais; os Estados e o Distrito Federal têm competência para suplementar a legislação federal, procedendo ao seu detalhamento para atender às suas peculiaridades e a inovadora competência supletiva, que os autoriza a legislar plenamente, na ausência e nos claros da norma geral federal. Com a superveniência desta, fica suspensa a eficácia da legislação estadual, no que lhe for contrária (art. 24, §§ 3º e 4º). Os Municípios, que não foram incluídos no âmbito do art. 24 da Constituição Federal, têm, nos termos do art. 30, afora a competência privativa (inciso I), a competência para suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (inciso II), com base no interesse predominantemente local, critério que informa sua atividade legislativa.

IX) e o sistema de competência administrativa comum²¹ (CF, art. 23, III, VI e VII), com reduzido espaço para a competência privativa²², sendo os inevitáveis conflitos federativos, institucionais e ambientais apreciados por um sistema de jurisdição estadual e federal.

De acordo com o sistema de legislação concorrente, o Código Florestal é uma norma geral federal, como aliás é expresso nesse sentido o Código vigente (art. 1º-A, incluído pela Lei nº 12.727/2012.). O entendimento clássico sobre a norma geral federal é de que a generalidade significa a sua aplicabilidade uniforme em todo o território nacional, e que sua relevante função é a de estabelecer o patamar mínimo de proteção ambiental em âmbito nacional.

Na ADI 1086-7/SC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, restou consignado que o Estado, “dentro de sua competência supletiva, pode criar formas mais rígidas de controle. Não, formas mais flexíveis ou permissivas”.

Já no REsp 194.617-PR, Rel. Ministro Franciulli Netto, foi reconhecido que é interesse nacional a proteção do meio ambiente e a União é competente para fixar parâmetros mínimos, incluindo metragens, para áreas de preservação permanente.

Segue a íntegra da ementa:

RECURSO ESPECIAL. PEDIDO DE REGISTRO DE LOTEAMENTO ÀS MARGENS DE HIDRELÉTRICA. AUTORIZAÇÃO DA MUNICIPALIDADE. IMPUGNAÇÃO OFERECIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. RESOLUÇÃO nº 4/85-CONAMA. INTERESSE NACIONAL. SUPERIORIDADE DAS NORMAS FEDERAIS.

²¹ A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão autorizados pela própria Constituição a agir simultaneamente em relação às matérias aí elencadas, não apenas na execução das leis e serviços de sua esfera, mas também das demais esferas, em sistema de cooperação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, como apregoa o parágrafo único do art. 23. Com isso, nas áreas discriminadas por este artigo, fica, agora, ao critério das prefeituras, executar também normas federais ou estaduais quando julgarem necessário; os Estados e municípios podem, em face das inovações introduzidas pela Constituição Federal de 88, atuar diretamente, sem convênio, aplicando a lei federal, o que está ocorrendo na prática. Em razão da existência de campos comuns de atuação, a desvantagem da competência administrativa ora analisada é a superposição e os conflitos de competência, com frequência indesejável e prejudicial, mormente sem a disciplina da lei complementar prevista pelo parágrafo único do art. 23.

²² Excetando-se as atividades monopolizadas, em matéria ambiental entendemos que não pode prevalecer a regra clássica de que as competências privativas da União têm precedência sobre as outras modalidades de competência (concorrentes e comuns).

No que tange à proteção ao meio ambiente, não se pode dizer que há predominância do interesse do Município. Pelo contrário, é escusado afirmar que o interesse à proteção ao meio ambiente é de todos e de cada um dos habitantes do país e, certamente, de todo o mundo. Possui o CONAMA autorização legal para editar resoluções que visem à proteção das reservas ecológicas, entendidas como as áreas de preservação permanentes existentes às margens dos lagos formados por hidrelétricas. Consistem elas normas de caráter geral, às quais devem estar vinculadas as normas estaduais e municipais, nos termos do artigo 24, inciso VI e §§ 1º e 4º, da Constituição Federal e do artigo 6º, incisos IV e V, e § § 1º e 2º, da Lei nº 6.938/81. Uma vez concedida a autorização em desobediência às determinações legais, tal ato é passível de anulação pelo Judiciário e pela própria Administração Pública, porque dele não se originam direitos. A área de 100 metros em torno dos lagos formados por hidrelétricas, por força de lei, é considerada de preservação permanente e, como tal, caso não esteja coberta por floresta natural ou qualquer outra forma de vegetação natural, deve ser reflorestada, nos termos do artigo 18, caput, do Código Florestal. Qualquer discussão a respeito do eventual prejuízo sofrido pelos proprietários deve ser travada em ação própria, e jamais para garantir o registro, sob pena de irreversível dano ambiental. Segundo as disposições da Lei 6.766/79, “não será permitido o parcelamento do solo em áreas de preservação ecológica (...)” (art. 3º, inciso V). Recurso especial provido. (STJ, Segunda Turma, REsp 194.617-PR, j. em 16/4/2002, DJ 1/7/2002, p. 278)

Essa compreensão da caracterização e função da norma geral federal explica a parte final do parágrafo único do art. 2º do Código Florestal revogado, que determinava a observância do disposto nos planos diretores e leis de uso do solo pelos Municípios, respeitados os princípios e os limites referidos nas alíneas do próprio art. 2º:

Os Estados, Distrito Federal e Municípios têm autonomia para, no exercício da competência legislativa suplementar, dispor de forma diversa da legislação federal ambiental observando-se o patamar mínimo nacional de proteção ambiental por ela (norma geral federal) estabelecido. Neste sentido, as normas ambientais estaduais e municipais podem ser mais restritivas, e no caso devem prevalecer sobre a norma federal no âmbito do respectivo Estado e Município. Os precedentes jurisprudenciais em face da Constituição atual orientam-se neste sentido (ADIN nº 384-4/PR e RE 286789/RS). Convém observar que são admitidas maiores restrições pela legislação suplementar estadual/municipal, não, contudo, a vedação da atividade (REsp 29.299-6/RS).

Diversamente, as normas ambientais estaduais e municipais não podem ser menos restritivas em relação ao padrão mínimo delineado pela norma ambiental federal relativamente a

determinada matéria. E este é um dos pontos mais conflituosos e judicializados, e que merece atenção e cuidado redobrados, mormente nos dias atuais, diante da flexibilização de importantes e indispensáveis instrumentos preventivos de proteção ambiental, e do risco de sua utilização indiscriminada e abusiva pelas esferas federativas²³.

Conseqüentemente, e de acordo com esta análise calcada no sistema constitucional de competência legislativa concorrente e suplementar, não há como pretender afastar a aplicação dos limites estabelecidos pelo Código Florestal para as APPs em áreas urbanas, com o intuito de fazer prevalecer legislação municipal de uso e ordenamento do solo menos restritiva e menos protetiva, baseando-se no art. 30, incisos I e VIII da Constituição Federal. Os fundamentos do veto presidencial aos §§ 9º e 10 do art. 4º do Código atual externam este posicionamento, como visto.

Cabe registrar que, em linha oposta à tendência centralizadora ditada pela crescente legislação federal ambiental, e à solução dos conflitos normativos pela aplicação do critério clássico da prevalência do direito federal, existe mais recentemente a tendência descentralizadora e de prestígio à maior autonomia dos Estados e Municípios no campo legiferante, tanto para, no território do Estado e do Município, reduzir os padrões nacionais de proteção ambiental e urbanística, como para impor, no respectivo território, vedações inexistentes no nível nacional.

Vamos nos ater nesta abordagem à preocupação com o posicionamento temerário que advoga a possibilidade de redução da proteção ambiental e urbanística no nível estadual e municipal. Defende-se, no caso do Estado, a autonomia legislativa ampla visando atender as “peculiaridades” regionais (CF, art. 24, §3º), de que é exemplo o Código Estadual de Meio Ambiente de Santa Catarina (Lei Catarinense 14.675/2009, objeto da ADI 4252-1/SC), que flexibilizou grandemente a proteção das APPs e Reservas Legais assegurada nacionalmente até então pelo Código Florestal revogado, sob cuja égide o Código catarinense foi editado.

No caso do Município, apregoa-se a autonomia legislativa ampla no que se refere às questões de “interesse local” (CF, art. 30, I) e ao ordenamento territorial

²³ Cf., de nossa autoria, ver também, de nossa autoria, Competência e as diretrizes da PNRS: conflitos e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Editores). *Política Nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri, SP: Manole, 2012. 3-38.

(CF, art. 30, VIII), dentre outras. Serve de exemplo o mencionado Código Municipal do Meio Ambiente de Blumenau, editado em 2010, e que criou as ANEAS (Áreas não Edificáveis e não Aterráveis), cujos limites foram estabelecidos de acordo com estudo que levou em consideração o potencial das bacias hidrográficas que dão origem a cada curso d'água. Com o veto presidencial aos §§ 9º e 10 do art. 4º do atual Código Florestal o Código Blumenauense foi derogado.

A tendência descentralizadora no federalismo brasileiro tem ainda respaldo no princípio da subsidiariedade²⁴: o Município prefere ao Estado e à União; o Estado, por sua vez, prefere à União.

Esse critério busca conferir equilíbrio entre as diversas esferas governamentais, e atribuir responsabilidades às autoridades mais próximas dos cidadãos, por se encontrarem em condições de executá-las de forma mais eficiente.

É certo que não existem soluções apriorísticas. Os conflitos de normas ambientais, como de resto os conflitos ambientais em geral, comportam tratamento diferenciado de acordo com as particularidades da situação concreta (cf. art. 170, VI, da Constituição Federal, na redação da EC 42/2003).

Serve de exemplo a situação relatada por Miriam Fontenelle, em discussão via internet entre professores da APRODAB – Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil: O Município de Santo Antonio de Pádua, localizado no noroeste fluminense, à época da elaboração de seu Plano Diretor (Lei Municipal 3.147/2007), discutiu a questão amplamente em audiências públicas promovidas por técnicos da Prefeitura e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, com ampla participação dos órgãos ambientais, dos representantes dos setores econômicos, organizações não governamentais e estudantes da graduação de administração, economia e direito, dentre outras pessoas. A cidade está localizada ao longo do Rio Pomba e deveria respeitar o afastamento de 100 metros das faixas marginais de proteção (FMP). Entretanto, as Serras do Bonfim e do Catete estão

²⁴ V., a respeito, mais amplamente, entre outros, BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996; FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*, cit., p. 316-324; ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*, cit., p. 157 ss. O princípio da subsidiariedade é adotado pelo Tratado de Maastricht (art. 5º).

dentro desse afastamento e o município tem sua economia pautada na extração de pedras que aí se encontram.

Como se vê, a existência dos critérios constitucionais mencionados não evita na prática os frequentes conflitos entre normas federais e normas estaduais e municipais que se colocam diante de situações concretas.

A jurisprudência reconhece a responsabilidade do Município pelos loteamentos irregulares, localizados, por exemplo, em áreas de proteção de mananciais, entendendo que a observância das determinações do art. 40 da Lei 6.766/1979 consistem em poder-dever do Município, nos termos do art. 30, VIII, da Constituição Federal:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO REGULAR. ÁREA DE MANANCIAIS. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO E DO ESTADO. PODER-DEVER. ARTS. 13 E 40 DA LEI nº 6.766/79. 1. As determinações contidas no art. 40 da Lei nº 6.766/79 consistem num dever-poder do Município, pois, consoante dispõe o art. 30, VIII, da Constituição da República, compete-lhe “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. 2. Da interpretação sistemática dos arts. 13 da Lei nº 6.766/79 e 225 da CF, extrai-se necessidade de o Estado interferir, repressiva ou preventivamente, quando o loteamento for edificado em áreas tidas como de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais. 3. Recurso especial provido” (STJ. REsp 333056/SP. Rel. Ministro CASTRO MEIRA. Jul. 13/12/2005);

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO PARA FINS SOCIAIS IRREGULAR. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. PODER-DEVER. ART. 40 DA LEI Nº 6.766/79. LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO. 1. As exigências contidas no art. 40 da Lei nº 6.766/99 encerram um dever da municipalidade de, mesmo que para fins sociais, regularizar loteamento urbano, visto que, nos termos do art. 30, VIII, da Constituição Federal, compete-lhe promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento, controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. 2. Recurso especial parcialmente conhecido e não-provido. (STJ. REsp 131697/SP. Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA. Jul. 7/4/2005).

Por fim, o fato do anterior e do atual Código Florestal realçarem a função ambiental da área de preservação permanente fez surgir outra discussão acerca da

aplicação plena das normas do Código Florestal quando se trata de pequenos fragmentos de espaços remanescentes de APPs, isolados no meio de edificações, ou em locais já densamente ocupados nas cidades. Questiona-se nestes casos, o atendimento da função ambiental ínsita às áreas de preservação permanente (preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas).

Na definição de atividades consideradas de utilidade pública (art. 3º, VIII), de interesse social (inc. IX) e daquelas de baixo impacto ambiental (inc. X, alíneas i e j) é viabilizado o uso ou intervenção em APP desde que, entre outros requisitos, não prejudiquem sua função ambiental.

Diante de situações já consolidadas por ocupações e existindo apenas pequenos fragmentos de áreas de preservação permanente, há o entendimento de que deve ser buscada e efetivada a demolição da obra ou ocupação irregular, desde que haja possibilidade do cumprimento ou da recuperação da função ambiental da APP²⁵.

7 CONCLUSÃO

A flexibilização da proteção das APPs nas zonas rural e urbana é uma tendência que avança cada vez mais, e está sendo implementada sem uma avaliação adequada dos riscos em que essa iniciativa pode redundar. Os excessos e abusos já estão sendo observados, notadamente o incremento de “novas” situações consolidadas, expressão em si mesma paradoxal.

Da análise feita, depreendemos que os desafios ao Judiciário são expressivos, sendo imprescindível a consciência de que a interpretação e a aplicação da intrincada e conflitante normatização ambiental e urbanística, oriunda de diferentes poderes, esferas e épocas, devem sempre ser feitas à luz dos parâmetros constitucionais, mormente no que concerne à proteção do equilíbrio ecológico-ambiental e da sadia

²⁵ Cf, entre outros, GOUVÊA, Yara Maria Gomide. Comentários ao art. 3º, inciso II. In MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Novo Código Florestal...cit.*, p. 71-75.

qualidade de vida, direitos fundamentais intergeracionais intrínsecos à dignidade humana.

A Constituição Federal é, nesse ponto, inigualável e constitui, sem dúvida, um divisor de águas: uma é a realidade jurídico-ambiental nacional anterior ao seu advento, e bem outra, de um patamar infinitamente superior, é essa realidade sob a vigência do atual ordenamento constitucional, aspecto essencial que não pode ser desconsiderado e olvidado por todos nós, Poder Público e coletividade, corresponsáveis solidários nos termos constitucionais.

Outros desafios se colocam, decorrentes, de igual modo, dos fundamentos e alvissareiros objetivos estatuídos pela Constituição: interpretar e aplicar as normas jurídicas considerando não só as diferenciadas situações concretas e a dinâmica da realidade socioeconômica, mas também as diversidades regionais e desigualdades sociais que caracterizam o Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente de Abreu. **Urbanismo realista**. Campinas: Millennium, 2006.

AMADEI, Vicente de Abreu. **Algumas dificuldades constitucionais da Lei 13.465/2017**. In: Regularização fundiária (org. Alberto Gentil de A. Pedrosa). São Paulo: RT, 2018.

AMADEI, Vicente de Abreu. **Teoria elementar da regularização fundiária. In: Primeiras impressões sobre a Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: ARISP, 2017. Disponível em <http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf>

ANDRADE, Filipe Augusto Vieira de; VARJABEDIAN, Roberto. As áreas de preservação permanente e o propalado “baixo impacto ambiental”, frente aos deveres de defesa e preservação do meio ambiente. Congresso do Meio Ambiente, 10, 2006, Campos do Jordão; Congresso de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo, 4, 2006, Campos do Jordão. **Caderno de teses**. São Paulo, 2006.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ARFELLI, Amauri Chaves. Áreas verdes e de lazer: considerações para sua compreensão e definição na atividade urbanística de parcelamentos do solo. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 9, n. 33, p. 33-51, jan./mar. 2004.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução.** Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BARROSO, Luis Roberto. A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. **Revista Forense.** Rio de Janeiro, ano 88, v. 317, p. 161-178, jan./mar., 1992.

BENJAMIN, Antonio Herman. Ascensão e queda do Código Florestal: da Medida Provisória nº 1.511/96 ao Projeto de Conversão do Deputado Moacir Micheletto. **Congresso Internacional de Direito Ambiental 4**, 2000, São Paulo. In: BENJAMIN, Antonio Herman; SÍCOLI, José Carlos Meloni (orgs.). Agricultura e Meio Ambiente / Agriculture and the environment. São Paulo: IMESP, 2000, p. 89-103.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. Áreas de preservação permanente: competência municipal à luz da constituição e do código florestal. **Revista de Direitos Difusos – Código Florestal: 40 anos (II)**, São Paulo, v. 6, n. 32, p. 97-116, jul./ago. 2005.

CARDOSO, Adauto Lúcio (Coord). Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras – Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. **Coleção HABITARE/FINEP.** Disponível em http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/livro_completo.pdf. Acesso: 5 mar. 2014

CARNEIRO, Mayla Tannus A. **A reserva florestal legal como meio de promoção do desenvolvimento sustentável.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

CARNEIRO, Ricardo. As interferências em áreas de preservação permanente em face dos critérios compensatórios do código florestal e da lei nº 9985/2000. **Revista de Direitos Difusos, Código Florestal: 40 anos (I)**, São Paulo, v. 6, n. 31, p. 171-189, maio/jun. 2005.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro et al. **Crimes e infrações administrativas ambientais: comentários à lei nº 9605/98.** Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. A proteção jurídico-legal das áreas de preservação permanente (APPS). **Congresso Internacional de Direito Ambiental 3**, 1999, São Paulo. In: BENJAMIN, Antonio Herman (org.). A proteção jurídica das florestas tropicais / The legal protection of tropical forests. São Paulo: IMESP, 1999, p. 207-221. v. 2.

_____. Áreas de preservação permanente situadas ao longo de rios ou cursos d'água. **Revista de Direitos Difusos, Código Florestal: 40 anos (II)**, São Paulo, v. 6, n. 32, p. 157-172, jul./ago. 2005.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

FARIAS, Talden. Aplicabilidade do código florestal em zona urbana: a questão das áreas de preservação ambiental. **Congresso Internacional de Direito Ambiental**, 10, 2006, São Paulo. In: BENJAMIN, Antonio Herman (org.). Direitos humanos e meio ambiente / Human rights and the environment. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde: IMESP, 2006. p.297-311. v. 1.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; ANDRADE, Alexandre Abrahão et al. Novo Código Florestal: constitucionalidade e incidência imediata. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3628, 7 jun. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24658>>. Acesso em: 5 mar. 2014.

FINK, Daniel Roberto et al. Áreas de preservação permanente e sua regulamentação pelo CONAMA. In: FINK, Daniel Roberto (coord.) **Temas de direito urbanístico 4**. São Paulo: IMESP / Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FREITAS, Cristina Godoy de Araújo. A Resolução 302/2002 do CONAMA e a subsistência das áreas de preservação permanente situadas em zona urbana não consolidada no entorno de reservatórios artificiais e às margens de represas hidroelétricas definidas pela Resolução 04/85 do CONAMA. **Congresso do Meio Ambiente 10**, 2006, Campos do Jordão; Congresso de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo 4, 2006, Campos do Jordão. Caderno de teses. São Paulo, 2006.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GOUVÊA, Yara Maria Gomide. Comentários ao art. 3º, inciso II. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012, e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012**. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

GRECO, Leonardo. Competências constitucionais em matéria ambiental. **Revista dos Tribunais**, v. 687, p. 23-33, jan. 1993.

KRELL, Andreas Joachim. A posição dos municípios brasileiros no Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama. **Revista dos Tribunais**, v. 83, n. 709, p. 7-19, nov. 1994.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Comentários ao art. 4º e incisos. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012, e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012.** 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 155-165.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Áreas de degradação permanente, escassez e riscos. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, **Revistas dos Tribunais**, v. 10, n. 38, p. 23-49, abr./jun. 2005.

MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

PIETRE, Ronald. O Código Florestal e as zonas urbanas. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, **Revista dos Tribunais**, v. 11, n. 43, p. 355-362, jul./set. 2006.

PINTO, Vitor Carvalho. O parcelamento do solo urbano e a Lei 9.785/99. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis.** São Paulo: Max Limonad, 1999.

RINHEL, Ricardo Domingos. Direito ambiental: incidência do percentual da área de preservação permanente na reserva florestal legal. **Revista de Direito Ambiental.** São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 10, n. 40, p. 163-185, out./dez. 2005.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental: parte geral.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SANTOS, Maria Luiza Werneck dos. Considerações sobre os limites da competência normativa do Conama. **Revista dos Tribunais.** v. 91, n. 799, p. 77-87, maio 2002.

SENAGA, Mário. **Operação de desfazimento de loteamento irregular derruba cerca de 25 barracos e casas no M'Boi Mirim.** Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/acontece/noticias/operacao-de-desfazimento-de-loteamento-irregular-derruba-cerca-de-25-barracos-e-casas-no-mboi-mirim/Acesso>: 5 fev. 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Maurício Fernandes da. Reserva vegetal, a reserva legal dos imóveis urbanos como contribuição para sustentabilidade das cidades. Congresso Internacional de Direito Ambiental 10, 2006, São Paulo. In: Benjamin, Antonio Herman (org.). **Direitos humanos e meio ambiente / Human rights and the**

environment. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde: IMESP, 2006. p.225-232. v. 1.

SILVA, Tatiana Monteiro Costa e. Compensação de reserva legal. Congresso Internacional de Direito Ambiental 10, 2006, São Paulo. In: BENJAMIN, Antonio Herman (org.). **Direitos humanos e meio ambiente / Human rights and the environment.** São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde: IMESP, 2006. p.893-901. v. 1.

TRINDADE, Gustavo. **As alterações do Código Florestal no Meio Urbano.** ESDM, 31 de maio de 2012. Disponível em <http://www.esdm.com.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=rqxDxxUJv4>. Acesso: 5 mar 2014.

YOSHIDA, Consuelo Y.M. **Tutela dos interesses difusos e coletivos.** 1. ed. 2. tir. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

_____; AMADEI, Vicente A. Comentários aos arts. 64 e 65. In MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012, e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012.** 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 456-469

_____. Competência e as diretrizes da PNRS: conflitos e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (editores). **Política Nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.** Barueri, SP: Manole, 2012. p. 3-38.

_____. Sustentabilidade urbano-ambiental: os conflitos sociais, as questões urbanístico-ambientais e os desafios à qualidade de vida nas cidades. In: MARQUES, José Roberto. (org.). **Sustentabilidade e temas fundamentais de direito ambiental.** Campinas: Millennium, 2009, v., p. 71-100.

_____. A efetividade da proteção do meio ambiente e a participação do Judiciário. In: KISHI, Sandra; SILVA, Solange T.; SOARES, Inês (Org.). **Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado.** São Paulo: Malheiros, 2005. p. 426-453.

_____. Jurisdição e competência em matéria ambiental. In: MARQUES, José Roberto (Org.). **Leituras complementares de direito ambiental.** Salvador: JusPodivm, 2007, v., p. 29-55.

ANÁLISE INTERTEMPORAL DO REGIME DE REPARAÇÃO CIVIL DO DANO AMBIENTAL APÓS O ADVENTO DO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012

Ricardo Cavalcante Barroso¹

RESUMO

Apesar dos 10 anos de vigência da Lei nº 12.651/2012 as discussões jurídicas em torno da interpretação do sentido e alcance das disposições do novo código florestal ainda despertam intenso debate e dissenso. Há uma percepção de que o texto atual contemplou regime inovador que trouxe retrocessos significativos naquilo que toca à proteção dos recursos florestais e à reparação civil por danos causados à flora. De um lado, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem aplicado o princípio *tempus regit actum* para negar vigência a preceitos do novo código florestal a situações anteriores ao novo código, ao passo que o Supremo Tribunal Federal (STF) tem acolhido reclamações constitucionais para afirmar que esse tipo de posição do STJ se encontra em confronto com a posição da Suprema Corte que validou o regime de transição e as flexibilizações do novo código florestal. Assim, o presente ensaio pretende investigar o cenário atual do tema na jurisprudência, com suas nuances, para, enfim, apresentar conclusão no sentido de que a aplicação retroativa do novo código para casos pretéritos é medida excepcional e condicionada à efetiva reparação civil em conformidade com o regime de transição previsto na Lei nº 12.651/2012.

Palavras-chave: Código Florestal; Retroatividade; STJ; STF; proteção do meio ambiente.

1 INTRODUÇÃO

Apesar dos 10 anos de vigência da Lei nº 12.651/2012, as discussões jurídicas em torno da interpretação do sentido e do alcance das disposições do novo código florestal ainda despertam intenso debate e dissenso.

¹ Procurador Federal/AGU e Doutor em Direito/UFPE.

Aliás, o dissenso tem sido uma das principais marcas que identificam o momento de surgimento do novo código florestal². Há uma percepção de que o texto atual contemplou regime inovador que trouxe retrocessos significativos naquilo que toca à proteção dos recursos florestais e à reparação civil por danos causados à flora³.

Apesar disso, o Supremo Tribunal Federal (STF), em 2018, julgou um conjunto de ações que discutiam a constitucionalidade do novo código⁴ reconhecendo a validade da imensa maioria dos artigos contestados, ressalvados alguns ajustes empreendidos pela Corte Suprema.

Em que pese a definição do tema pelo STF é possível encontrar, ainda, viva controvérsia sobre a interpretação e a aplicação do novo código florestal, notadamente naquilo que toca à sua incidência sobre fatos e danos praticados antes da sua vigência.

Essa discussão atinge, por exemplo, a aplicação dos artigos 59 e 61-A da Lei 12.651, que tratam, respectivamente, do programa de regularização ambiental, das multas aplicadas contra infratores, e, o art.61-A, das áreas consolidadas em áreas de preservação permanente.

Assim, temos que, de um lado, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem aplicado o princípio *tempus regit actum* para negar vigência a preceitos do novo código florestal a situações anteriores ao novo código⁵, ao passo que o STF tem

² Segundo Guilherme José Purvin de Figueiredo a Lei 12.651 nasce sob a égide do dissenso entre ruralistas, a sociedade civil e ambientalistas. O novo código representou uma vitória da bancada ruralista. Segundo Figueiredo a nova lei representou grave retrocesso político e jurídico para cidadania ambiental. (FIGUEIREDO, 2013, p.33).

³ Segundo Pedro Curvello Saavedra Avzaradel, do ponto de vista ambiental, é possível notar diversos retrocessos na Lei 12.651. Como exemplo, cita o fato de que a Lei 12.651 traz elenco bem mais flexível do que a Lei 4.771 sobre as atividades de baixo impacto, de utilidade pública e de interesse social que excepcionalmente têm sua execução permitida em área de preservação permanente (AVZARADEL, 2021, p.322). No mesmo sentido, afirma Paulo Affonso Leme Machado que: “A nova Lei Florestal brasileira decepcionou uma grande parte da população. A Lei não incorporou claramente os princípios da prevenção, da precaução, da informação e da participação”. (MACHADO, 2013, p. 21).

⁴ ADI's 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e da ADC 42.

⁵ No julgamento do AREsp nº 1506662 o STJ, ao apreciar recurso especial que discutia a aplicação do art.61-A do novo código para fatos anteriores à nova lei, afirmou jurisprudência da Corte no sentido de que o novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de

acolhido reclamações constitucionais para afirmar que esse tipo de posição do STJ se encontra em confronto com a posição da Suprema Corte que validou o regime de transição e as flexibilizações do novo código florestal⁶.

Isso motivou o STJ, inicialmente, a afetar a temática à sistemática dos recursos repetitivos através do tema nº 1062⁷. No entanto, em seguida, o STJ acabou por acolher questão de ordem para desafetar os recursos especiais que deram ensejo ao tema 1062, ao argumento de que não é recomendável que essa discussão, no âmbito do STJ, dê-se no “atacado”, produzindo solução jurídica única para situações diferentes⁸. Ou seja, a questão, atualmente, não está afetada à sistemática dos recursos especiais repetitivos.

Por sua vez, no âmbito da Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA (PFE/IBAMA), órgão da Advocacia-Geral da União dedicado à consultoria e à orientação jurídica aos órgãos do IBAMA, logo após a entrada em vigor da Lei 12.651/2012, chegou a ser emitida a Orientação Jurídica Normativa (OJN) nº

extinção (AgRg no REsp 1.434.797/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 7/6/2016)” (STJ, AREsp 905.258/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de21/02/2019); E, ainda, “não se emprega norma ambiental superveniente à época dos fatos de cunho material aos processos em curso, seja para proteger o ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, seja para evitar a redução do patamar de proteção de ecossistemas frágeis sem as necessárias compensações ambientais.”

⁶ Na Reclamação nº 42.786/SP proposta contra a decisão proferida no AREsp n. 1.506.662, a Suprema Corte através de decisão da Ministra Relatora, Cármen Lúcia, deferiu a liminar ao argumento de que a interpretação dada pelo STJ naquele caso parece divergir do decidido pelo Supremo Tribunal no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 4.937, 4.903, 4.902 e da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 42 quanto à legitimidade constitucional do Poder Legislativo para instituir “regimes de transição entre marcos regulatórios, por imperativos de segurança jurídica (art. 5º, caput, da CRFB) e de política legislativa (artigos 21, XVII, e 48, VIII, da CRFB)”. Essa reclamação teve a decretação da sua perda do objeto em razão do fato de que a Ministra do STJ, relatora do caso AREsp n. 1.506.662, reconsiderou sua decisão em razão da afetação do tema repetitivo 1062 que deve pacificar o assunto na Corte Superior de Justiça.

⁷ A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça afetou o Recurso Especial nº 1.731.334/SP e o Recurso Especial nº 1.762.206/SP interpostos contra acórdãos prolatados pela 1ª e 2ª Câmaras Reservadas ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - TJ/SP. Nesse caso houve a seguinte delimitação temática: (...)1. Delimitação da questão de direito controvertida: possibilidade de se reconhecer a retroatividade de normas não expressamente retroativas da Lei n. 12.651/2012 (novo Código Florestal) para alcançar situações consolidadas sob a égide da legislação anterior.

2. Recurso especial submetido à sistemática dos recursos repetitivos, em afetação conjunta com o REsp n. 1.762.206/SP. (ProAfR no REsp 1731334/SP, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/09/2020, DJe 16/09/2020)

⁸ Questão de ordem acolhida no âmbito do REsp 1762206/SP, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 21/10/2021, DJe 22/11/2021.

45/2013⁹ que analisou possíveis implicações da vigência do Código Florestal de 2012 sobre os Projetos de Recuperação de Área Degradada – PRAD, em análise pelo Ibama, em âmbito administrativo.

Nessa orientação jurídica, a PFE/IBAMA concluiu pela aplicabilidade das novas regras do Código Florestal aos projetos de reparação ambiental em análise no IBAMA, ainda que o dano ambiental que lhe deu origem tenha sido praticado em data anterior à vigência daquela Lei¹⁰.

Assim sendo, percebe-se que o tema é relevante, atual e trata de aspectos centrais sobre as normas vigentes no novo código que visam flexibilizar os parâmetros e as exigências de respeito às áreas de preservação permanente e à reserva legal e seu modo de recuperação ambiental.

Sendo assim, pretende o presente ensaio investigar o cenário atual do tema na jurisprudência, com suas nuances, para, enfim, apresentar conclusão no sentido de que a aplicação retroativa do novo código para casos pretéritos, deve ser compreendida como situação excepcional e condicionada, especialmente tratada em regras de transição do novo código e que exigem a efetiva reparação civil do dano ambiental, ainda que mitigada.

⁹ PFE/IBAMA. Orientação jurídica normativa (OJN) Nº 45/2013/PFE/IBAMA. Legislação aplicável à elaboração de projeto de recuperação de área degradada – PRAD, após a vigência do novo código florestal. Processo administrativo nº 02019.001810/2012-51, de lavra da Procuradora Federal Karla Virgínia Bezerra Caribé, e Despacho nº 007/2013-CONEP/PTT, aprovados pelo Sr. Procurador-Chefe Nacional do IBAMA, Dr. Henrique Varejão de Andrade, em 13/02/2013, por meio do Despacho nº 105/2013/GABIN/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU. Aprovado pelo Sr. Presidente do IBAMA, em 28.02.2013, como Parecer Normativo.

¹⁰ A Orientação faz uma interpretação do princípio do *tempus regit actum* em âmbito administrativo (e não judicial) para afirmar que deve ser aplicada a Lei vigente na época da análise do projeto de recuperação de área degradada e não dos fatos ilícitos praticados. Essa posição inicial da PFE/IBAMA parece ser contrária ao entendimento que veio a ser construído no âmbito do STJ sobre a temática, como se verá. Isso não exclui, por certo, a invocação dos preceitos contidos no regime de transição do Código Florestal (arts.59 a 68), os quais apresentam expressa disposição para aplicação retroativa, mas que precisam ser cotejados com as garantias do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, sob pena de fulminar a certeza jurídica.

2 CONSTRUÇÃO DO ENTENDIMENTO DO STJ SOBRE A APLICAÇÃO DE NORMAS FLEXIBILIZADORAS DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL A AÇÕES EM CURSO AJUIZADAS ANTES DA ENTRADA EM VIGOR DA LEI Nº 12.651/2012

O assunto atinente à aplicação das disposições do novo código florestal de 2012, em relação a danos praticados em período anterior à sua entrada em vigor, tem recebido análise pelo Superior Tribunal de Justiça desde os primeiros momentos posteriores ao início da vigência do novo código. Até porque, quando da entrada em vigor da Lei 12.651, já estavam em curso ações judiciais visando à reparação de danos ambientais.

Neste ponto, cumpre fazer alusão ao entendimento firmado pelo STJ quando do julgamento da PET no RESP 1.240.122¹¹. O caso tratava de ação movida em 2009 (0000541-97.2009.4.04.7007), portanto referente a acontecimentos anteriores ao novo Código de 2012.

Segundo o Superior Tribunal de Justiça, no referido julgado, a superveniência do novo código florestal, mesmo estabelecendo regime mais flexível e vantajoso ao infrator, não significa que deve prevalecer sobre o regime anterior (vigente à época dos fatos denunciados na ação judicial).

Isto porque, segundo o Superior Tribunal de Justiça, a superveniência do Código Florestal de 2012 não implicou anistia à recuperação de áreas rurais consolidadas.

No caso acima, tratava-se de petição do particular em que se pugnava pelo reconhecimento da perda superveniente do interesse de agir haja vista o novo regime florestal instituído pela Lei 12.651/2012. Alegava-se que a nova legislação teria isentado o infrator da punição que o afligia, e que "seu ato não representa mais ilícito algum", estando, pois, "livre das punições impostas". Afirmou que a Lei 12.651/2012 procedera à anistia dos infratores do Código Florestal de 1965.¹²

¹¹ STJ: PET no REsp 1240122/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/10/2012, DJe 19/12/2012.

¹² Idem.

Nesse caso, o voto do Ministro Relator Herman Benjamin ao julgar a PET no REsp 1240122/PR, ao tratar do art.59 do Código Florestal, ressaltou que ele não promove qualquer anistia universal e incondicionada, de maneira a extinguir ou apagar os efeitos dos atos ilícitos praticados anteriormente a 22 de julho de 2008 e a implicar, conseqüentemente, automática perda superveniente de interesse de agir da ação judicial reparatória.

Ao contrário, destacou o Ministro Benjamin que o art.59 mostra-se claríssimo no sentido de que a recuperação do meio ambiente degradado nas chamadas áreas rurais consolidadas continua em rigor. Para tanto, ordena que essa prescrição se realize por meio de procedimento administrativo no âmbito de programa de regularização ambiental – PRA, após a inscrição do imóvel no cadastro ambiental rural (CAR), previsto no § 2º, e a assinatura de termo de compromisso (TC), valendo este como título extrajudicial (§ 3º).¹³

Neste ponto, o acórdão do STJ consignou que o novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco pode reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da “incumbência” do Estado de garantir a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais (art.225, § 1º, I).¹⁴

É dizer que a aplicação retroativa de normas ambientais, quanto haja expressa referência retro-operante no dispositivo, deve considerar a efetiva realização dos elementos condicionantes previstos na norma, para que não se passe a entender que é possível deliberadamente ruir a proteção ao meio ambiente e descumprir as condições especiais estabelecidas pela Lei para o tratamento flexibilizado da matéria em regime de transição.

Isso porque o regime de transição flexibilizado, com condições previstas na lei, subentende o atendimento às exigências da lei para usufruto do tratamento mais

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.

benéfico. O cumprimento dessas exigências, portanto, é elemento essencial sem o que não se torna possível falar em aplicação retroativa da lei.

Neste sentido, trecho do voto do Ministro Dias Toffoli no julgamento da ADI 4937-DF¹⁵ bem enfatiza o caráter condicional do regime transicional posto na Lei nº 12.651:

(...) Vejam que o afastamento da punição decorrente das infrações administrativas ou penais ocorrerá somente após cumpridas as obrigações estabelecidas no termo, ou seja, após a efetiva regularização ambiental da propriedade. Se não promover a recuperação ambiental, o proprietário ou possuidor será penalizado, criminal e administrativamente.

No importante voto da Ministra Carmem Lúcia, na mesma ADI, é expressa a preocupação de que o novo código teria promovido anistia irrestrita aos desmatadores anteriores a 2008. Ao analisar a validade dos preceitos contidos nos arts. 61-A, 61-B, 61-C e 63 da Lei 12.651/2012, a Ministra faz referência à exposição de motivos constante da conversão da Medida Provisória n. 571, de 25.5.2012, na Lei 12.651/2012, através da qual se extrai que “todos os imóveis rurais terão a obrigação de recompor as APP, independentemente de seu tamanho e capacidade econômica do proprietário ou posseiro”. Justamente para afastar a ideia de anistia geral e irrestrita¹⁶.

Paulo Affonso Leme Machado, ao tratar do art.61-A do novo Código, destaca que esse preceito não dá aos proprietários rurais de área consolidada um cheque em branco para agirem como quiserem, precisando fazer a recomposição conforme o número de módulos fiscais (MACHADO, 2014, p.884).¹⁷

Assim, é preciso que a previsão retroativa seja feita de forma coerente e condizente com o dever de proteção do meio ambiente, contemplando a norma que prevê o regime mais flexível, mas atendendo plenamente às condições estabelecidas na lei para que esse regime seja viável ambientalmente.

¹⁵ STF – ADI 4937. Inteiro teor do acórdão. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504017>>. Acesso em 05.11.2021.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Edis Milaré ressalta que o novo Código, no art.61 e 61-A expressamente consagra do dever de recomposição de áreas de preservação permanente e estabelece escalonamento proporcional para esse replantio (MILARÉ, 2013, p.1262).

Fazendo-se, ainda, uma análise da posição tradicional do STJ sobre o assunto, calcada em precedentes anteriores do Tribunal, observa-se que a Corte tem entendimento predominante no sentido de que, no campo ambiental-urbanístico, a norma mais rigorosa vigente à época dos fatos é a que deve ser aplicada e não a contemporânea ao julgamento da causa, menos protetora da natureza¹⁸.

Outro caso emblemático no qual o STJ apreciou aplicação retroativa do novo código florestal para danos ocorridos anteriormente à entrada em vigor da nova lei é o precedente em que se cuidava de ação civil pública proposta com o objetivo de obter averbação de reserva legal e a recomposição civil do dano ambiental causado pela supressão de área de preservação permanente - APP e de reserva legal e no qual o Superior Tribunal de Justiça (AgInt no REsp 1726737/SP) sedimentou que o caso se sujeitava ao regime de APP e de reserva legal da Lei 4.771/65 (vigentes na época da supressão) e não ao novo código florestal (lei 12.651/2012)¹⁹.

Nesse julgado, o STJ, invocando o princípio do *tempus regit actum*, afastou a aplicação da nova disciplina legal, destacando que o regime jurídico incidente sobre determinada situação deve ser aquele em vigor no momento da materialização do fato.²⁰

Aliás, a matéria referente à (ir)retroatividade da Lei n.12.651/2012 (novo Código Florestal) já vinha sendo julgada pelo mérito, de modo convergente, por ambas as Turmas de Direito Público do STJ.²¹

¹⁸ O "direito material aplicável à espécie é o então vigente à época dos fatos. In casu, Lei n. 6.766/79, art. 4º, III, que determinava, em sua redação original, a 'faixa non aedificandi de 15 (quinze) metros de cada lado' do arroio" (STJ: REsp 980.709/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 2.12.2008)

¹⁹ STJ: AgInt no REsp 1726737/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/12/2019, DJe 11/12/2019.

²⁰ E mais, destacou que ao aplicar o Novo Código Florestal à referida ação judicial em discussão, o julgado se encontra em desconformidade com a jurisprudência do STJ, conforme se depreende da leitura dos seguintes precedentes: AgInt no REsp n. 1.719.552/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 12/2/2019, DJe 15/2/2019; EDcl no AgInt no REsp n.1.597.589/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19/6/2018, DJe 27/6/2018; REsp n. 1.680.699/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/11/2017, DJe 19/12/2017.

²¹ O Superior Tribunal de Justiça, em diversos julgados, tem defendido a tese de que, em matéria ambiental, deve prevalecer o princípio *tempus regit actum*, de forma a não se admitir a aplicação das disposições do novo Código Florestal a fatos pretéritos, sob pena de retrocesso ambiental. Veja-se: STJ -. Além disso: 1ª T., REsp n. 1.646.193/SP, Rel. p/ acórdão Min. Gurgel de Faria, j. 15.05.2020, DJe 04.06.2020; 1ª T., AgInt no REsp n. 1.676.786/SP, de minha relatoria, j. 12.06.2018, DJe 18.06.2018;

E mais, a própria jurisprudência do STJ, mesmo após a declaração de constitucionalidade do código Florestal de 2012, com a consagração da validade de normas que passaram a regular a proteção florestal, ainda que mais flexíveis, manteve sua autoridade e posição sobre a interpretação do direito infraconstitucional, sob o argumento de que a declaração de constitucionalidade de vários dispositivos do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs 4.901, 4.902 e 4.903 e da ADC 42 (DJE 13/08/2019), não inibiu a análise da aplicação temporal do texto legal vigente no plano infraconstitucional, de competência do Superior Tribunal de Justiça.²²

Além disso, no julgamento do REsp 1646193/SP, a 1ª turma apontou que, ao apreciar a irretroatividade da norma ambiental, o STJ, sem conflitar com o decidido pelo STF, não ingressa no aspecto constitucional do novo diploma legal, efetuando leitura de ordem infraconstitucional, mediante juízo realizado em campo cognitivo diverso, o que mantém a posição do STJ sobre o assunto, mais protetiva ao meio ambiente, portanto²³.

Já no Recurso Especial (REsp) 1646193/SP, julgado em 12/05/2020, analisou-se a aplicação dos arts.15 e 66 da Lei 12.651 em relação a fatos praticados antes da entrada em vigor do código florestal²⁴. Nessa ocasião, o STJ reafirmou sua jurisprudência destacando que a declaração de constitucionalidade do art. 15 da Lei n. 12.651/2012 não desqualifica a aferição da aplicação imediata desse dispositivo aos casos ocorridos antes de sua vigência.

1ª Turma, AgInt no REsp 1709241/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/11/2019, DJe 02/12/2019; 2ª turma, REsp 1728244/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2018, DJe 08/03/2019; 2ª T., AgInt no REsp n. 1.795.237/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, j. 22.04.2020, DJe 24.04.2020; 2ª T., AgInt nos EDcl no REsp n. 1.719.149/SP, Rel. Min. Og Fernandes, j. 19.09.2019, DJe 24.09.2019; 2ª T., AgInt no REsp n. 1.687.335/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 28.03.2019, DJe 05.04.2019).

²² REsp 1646193/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/05/2020, DJe 04/06/2020.

²³ É lembrado nesse julgamento do STJ que o próprio STF considera que a discussão sobre a aplicação do novo Código Florestal a fatos pretéritos demanda análise de legislação infraconstitucional (RE 1170071 AgR, Relator Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, DJe 29/11/2019, e ARE 811441 AgR, Relator Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe 16/09/2016).

²⁴ Em pesquisa o andamento processual no STJ pode-se observar que o processo é de 2012 (0010027-14.2012.8.26.0619) o que indica que se trata de fatos anteriores à entrada em vigor do novo código (de 25.05.2012). Ação civil pública movida perante o Foro de Taquaritinga/SP, 3ª Vara. Distribuição em 26/11/2012.

No mesmo acórdão acima, o STJ ressaltou que em relação ao art. 66 da Lei 12.651, ao prever hipóteses alternativas para a regularização de área de reserva legal, já traz em seu texto a possibilidade de retroação da norma, pelo que não há como afastar sua aplicação imediata²⁵.

Vê-se nesse acórdão, portanto, uma importante inflexão no sentido de admitir a aplicação retroativa do art. 66, pautado na premissa de que ele já contém em si uma referência a fatos pretéritos.²⁶

Por fim, é fundamental fazer referência ao julgamento do Recurso Especial (REsp) 1762206/SP, que chegou a ser afetado à sistemática dos recursos repetitivos (tema 1062) no qual se discutiu a aplicação do art.68 do Código Florestal referente a atos praticados antes mesmo do marco temporal de 2008²⁷.

Nesse caso, o particular buscou a aplicação do art. 68, § 1º, da Lei n. 12.651/2012 (novo Código Florestal). No julgamento, o STJ faz alusão ao entendimento predominante da Corte Superior quanto à não aplicação retroativa desse tipo de preceito.

Como referido anteriormente, o mencionado Recurso Especial nº 1.762.206/SP, assim como o Recurso Especial nº 1.731.334/SP, embora tenham sido inicialmente afetados à sistemática dos recursos repetitivos, formando o tema 1062²⁸, ambos foram objeto de julgamento de questão de ordem aprovada no sentido da desafetação desses recursos à referida sistemática de pacificação massiva de processos.

No voto condutor, a Ministra Regina Helena Costa, embora afirme que após a declaração de constitucionalidade dos preceitos da Lei 12.651/2012 pelo STF, o STJ tenha entendido que não estaria inibido de proceder à análise da aplicação temporal

²⁵ REsp 1646193/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/05/2020, DJe 04/06/2020.

²⁶ Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

²⁷ Observa-se que a ação é do ano de 2007 (0002557-71.2007.8.26.0597). Ação foi distribuída em 15/03/2007 às 17:16, perante a Foro de Sertãozinho/SP, 3ª Vara Cível.

²⁸ que visava justamente analisar a possibilidade de se reconhecer a retroatividade de normas não expressamente retroativas da Lei n. 12.651/2012 (novo Código Florestal) para alcançar situações consolidadas sob a égide da legislação anterior.

do texto legal, considerou, contudo, que o STJ, com relação a alguns dispositivos do novo Código e certas situações concretas reconheceu: i) a constitucionalidade da matéria nesses pontos expressamente abordados; e ii) afastou, quanto a eles, eventual violação ao princípio da proibição de retrocesso²⁹.

Sobre esses pontos especificamente tratados pelo STF, o STJ entendeu, na questão de ordem, que a Corte não poderia tomar rumo diferente, sob pena de fazer incursão imprópria no plano da constitucionalidade. Assim, quanto aos dispositivos legais explicitamente analisados sob a ótica constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, não há margem para o exercício da jurisdição infraconstitucional pelo STJ sobre o tema, em especial sob o rito processual qualificado³⁰.

Como se observa, a desafetação retira a possibilidade de o STJ pacificar seu entendimento sobre a aplicação do código florestal no tempo, sobretudo quanto àquelas disposições legais da Lei 12.651 que não tenha sido expressamente voltada à aplicação retroativa, nem terá oportunidade de abordar, de forma ampla, sobre os efeitos da aplicação do novo código sobre ações judiciais em curso ou mesmo já julgadas ou transitadas em julgado na data da edição da nova lei.

Por outro lado, a questão de ordem traz o indicativo de que o STJ pode vir a ajustar seu posicionamento para acomodar seu entendimento àquele firmado pelo STF em maior extensão de casos. No entanto, essa tendência deverá ser verificada caso a caso, porque o STJ, ao desafetar recursos à sistemática dos recursos repetitivos, deixou claro que a análise da conformidade da aplicação retroativa será feita caso a caso, apreciando nuances que possam ser capazes de produzir entendimentos do STJ pela não aplicação retroativa em determinados casos.

O quadro jurisprudencial, portanto, apresenta novas perspectivas que tornam indefinida a tomada de posição da Corte Superior em seus futuros julgamentos, apesar de o indicativo de acatamento à posição do STF. Será, assim, fundamental avaliar como o STJ se comportará diante de casos concretos, em suas particularidades, e se fará a aplicação do princípio *tempus regit actum* para nortear o

²⁹ REsp 1762206/SP, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 21/10/2021, DJe 22/11/2021.

³⁰ Idem.

regime de reparação civil de atos praticados antes da vigência da nova Lei 12.651/2012.

3 RECLAMAÇÕES ACOLHIDAS PELO STF CONTRA DECISÕES QUE NEGAVAM APLICAÇÃO RETROATIVA DE DISPOSITIVOS LEGAIS DA LEI Nº 12.651/2012

Conforme mencionado no julgamento da questão de ordem do Recurso Especial nº 1.762.206/SP, a posição do STJ não pode desconsiderar aquilo que restou decidido pelo STF nas ações diretas submetidas ao STF sobre o tema. Aliás, o STF já teve oportunidade de apreciar reclamações propostas contra decisões que deixavam de aplicar, de forma retroativa, preceitos do novo código. Esse é, portanto, um importante fator para aquilatar a margem de interpretação do STJ nesses casos que tratam de preceitos legais do novo código e que contenham aplicação para fatos anteriores.

É que algumas decisões proferidas pelo STJ e por instâncias inferiores que deixavam de aplicar as normas do novo código florestal sob o fundamento da aplicação do princípio do *tempus regit actum* em matéria ambiental, foram objeto de reclamação perante o STF sob o argumento de que haveria descumprimento àquilo que ficou decidido nas ADI's nº 4.937, 4.903, 4.902 e na ADC nº 42 que declararam a constitucionalidade de diversas normas do código florestal de 2012.

Assim, nesse contexto de acomodação jurisprudencial, é importante adentrar em alguns detalhes dessas decisões tomadas em reclamações ajuizadas contra decisões que negavam aplicação retroativa a preceitos da Lei 12.651.

Neste sentido, podemos citar a Reclamação (RCL) 39270/MG³¹ que cuidou de decisão na qual eram apreciados fatos praticados antes mesmo de 2008³².

³¹STF- RCL 39270 (PROCESSO ELETRÔNICO PÚBLICO: 0086610-81.2020.1.00.0000). Origem: MG - MINAS GERAIS. Relator: MIN. GILMAR MENDES. RECLTE. (S) FAZENDAS NOSSA SENHORA DA GUIA S/A; ADV. (A/S) MARCIO DE SOUZA POLTO (31464/DF, 78084A/RS, 144384/SP); RECLDO. (A/S) JUIZ FEDERAL DA 1ª VARA FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE DIVINÓPOLIS. Decisão em 16 de novembro de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342464004&ext=.pdf>>. Acesso em 05.11.2021.

³² É o que se pode extrair do seguinte trecho da decisão: ““(…)malgrado esta presente Ação Civil Pública tenha sido ajuizada em 02.08.2012 (vide certidão de f. l. 02), verifica-se que o Inquérito Civil nº

Essa reclamação não ataca decisão ou acórdão do STJ, mas sim sentença de 1º grau de jurisdição que havia afastado a aplicação dos arts. 61-A e 62 da Lei 12.651/2012 ao argumento de que a aplicação do princípio do *tempus regit actum* em matéria ambiental não permitiria essa aplicação a fatos pretéritos, anteriores à entrada em vigor da Lei 12.651/2012.

Essa reclamação foi acolhida pelo STF, através de decisão monocrática, cassando-se a decisão reclamada e determinando-se a prolação de outra em consonância com o julgado do STF que declarou a validade de inúmeras normas do código de 2012.

Por sua vez, na Reclamação (RCL) 38.764³³, o STF apreciou decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, nos autos do processo 0002737-88.2008.4.03.6106, que deixou de aplicar a norma do art. 12 da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), a qual trata da dimensão da APP em reservatórios artificiais de água para geração de energia que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória nº 2.166-67.

Neste caso, cuidou-se de fatos anteriores ao código florestal. É relatado que desde 12/04/2005, o interessado havia sido autuado nos moldes do Auto de Infração Ambiental/Interdição nº 263662. Portanto, na vigência do antigo código, Lei nº 4.771, de 1965.

Também nesse caso, julgou-se procedente a reclamação, para cassar a decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região que apreciou a Apelação Cível nº 0002737-88.2008.4.03.6106/SP e determinou que nova decisão seja proferida com a observância do que decidido pelo STF na ADI 4903 e na ADC 42.

MPMG-0261.07.000035-9 (que tramita em apenso a este feito e que procedeu à apuração dos fatos ora em debate) foi instaurado pelo Parquet Estadual Mineiro na data de 06.06.2007 (fl. 02 do Anexo), ou seja, antes da entrada em vigor da Lei nº 12.651/2012, que ocorreu em 25.05.2012. ” Essa discussão diz respeito ao processo 3439-47.2012.4.01.3811 originário Juízo da 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Divinópolis.

³³ STF-RCL 38764 (PROCESSO ELETRÔNICO PÚBLICO: 0084938-38.2020.1.00.0000). Origem: SP - SÃO PAULO. Relator: MIN. EDSON FACHIN. RECLTE. (S) NELSON GORAYEB; ADV. (A/S) EDSON PRATES; RECLDO. (A/S) TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 3ª REGIÃO. Decisão em 28 de maio de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343443514&ext=.pdf>>. Acesso em 05.11.2021.

Na Reclamação (RCL) 37.981³⁴, o STF apreciou a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça nos autos do REsp 1.785.536 – SP.

Na hipótese, a discussão se referia à aplicação do art. 15 da Lei 12.651/2012, que admite o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel.

Acontece que, nesse julgamento, há uma distinção importante. É que o STF, embora tenha acolhido a reclamação, não o fez porque a decisão do STJ teria negado aplicação retroativa a preceito legal do novo código florestal, mas sim porque, no caso, havia termos de ajustamento de conduta firmados sob a vigência do código anterior, de modo que restou caracterizada a ausência de similitude entre o alegado pelos reclamantes e o decidido nas ações diretas que declararam a constitucionalidade das normas do novo código florestal. Por isso, restou inviabilizado o prosseguimento da reclamação quanto a este ponto.

Apesar disso, o STF acolheu a reclamação por afronta ao art. 97 da Constituição, ou seja, à reserva de plenário nos moldes da Súmula Vinculante 10, do STF, porque o acórdão do STJ consignou em sua fundamentação que não seria possível a aplicação retroativa da Lei 12.651/2012.

Por sua vez, na Reclamação (RCL) 42.711³⁵ o STF apreciou decisão do Superior Tribunal de Justiça nos autos do Agravo em Recurso Especial nº 1.209.756 (Ação Civil Pública nº 0002756.62.2010.8.26.0347) que refutou a aplicação da regra de transição do art. 61-A, bem como a dos arts. 15 e 62 da Lei 12.651/2012.

Por considerar que, agindo dessa forma, o STJ teria vulnerado o que foi decidido nas ADI's nº 4.937, 4.903, 4.902 e na ADC nº 42, bem como teria agido em

³⁴ STF - RCL 37981. PROCESSO ELETRÔNICO PÚBLICO: 0033150-19.2019.1.00.0000. Origem: SP - SÃO PAULO. Relator: MIN. GILMAR MENDES. RECLTE.(S) ADALBERTO ANTONIO MAROSTICA E OUTRO(A/S) ADV.(A/S) JAIME SETSUO KOBÁ (185900/SP); RECLDO.(A/S): RELATOR DO RESP Nº 1.785.536 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Decisão em 31 de agosto de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344261462&ext=.pdf>>. Acesso em 05.11.2021.

³⁵ STF- RCL 42711. PROCESSO ELETRÔNICO PÚBLICO: 0100193-36.2020.1.00.0000. Origem: SP - SÃO PAULO. Relator: MIN. ROSA WEBER. RECLTE.(S) AGRO PECUÁRIA BOA VISTA S/A; ADV.(A/S) MANOELE KRAHN (43592/PR, 409578/SP); RECLDO.(A/S): RELATOR DO ARES P Nº 1.209.756 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA; Decisão em 17 de novembro de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345029271&ext=.pdf>>. Acesso em 05.11.2021.

contrariedade à Súmula Vinculante nº 10, a Corte Suprema acolheu a reclamação para cassar a decisão reclamada e determinar à Corte de origem que profira nova decisão, em atenção à Súmula Vinculante nº 10 e ao que decidido por este Supremo Tribunal Federal nas ADI's nº 4.937, 4.903, 4.902 e na ADC nº 42.

Relata-se, ainda, que a Reclamação (RCL) 40.343³⁶ analisou decisão da 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais nos autos da Apelação Cível nº 1.0702.12.023671-7/002 que rejeitou a aplicação ao caso de regra de transição da Lei 12.651/2012, em especial os arts. 15, 66 e 68 da Lei 12.651/2012.

Nesse julgado, a Reclamação não foi acolhida porque o acórdão combatido não negou vigência às normas do novo código florestal, mas sim rejeitou a alegação do particular por este não ter logrado demonstrar o preenchimento dos requisitos estabelecidos no art. 66, caput e §§ 5º e 6º, do Novo Código Florestal (Lei Federal 12.651/12), fato que levou a Corte local a concluir que não há que se falar em direito à regularização da área de reserva legal de seu imóvel por meio de compensação.

Por fim, mencione-se a Reclamação (RLC) 42.786³⁷, ajuizada contra decisão proferida no Recurso Especial com Agravo n. 1.506.662³⁸, que havia afastado a aplicação retroativa do artigo 61-A da Lei 12.651/2012 em ação que apreciava fatos praticados em época anterior ao início da vigência do novo código.

Nesse caso, foi concedida liminar na Reclamação, suspendendo os efeitos da decisão do STJ.

³⁶ STF-RCL 40343. PROCESSO ELETRÔNICO PÚBLICO: 0091369-88.2020.1.00.0000. Origem: MG - MINAS GERAIS. Relator: MIN. ROSA WEBER. RECLTE.(S) JOSE JORGE MARCUSSI; ADV.(A/S) JOSE MARIA DA COSTA (37468/SP); RECLDO.(A/S) TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Decisão em 17 de novembro de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345029267&ext=.pdf>>. Acesso em 05.11.2021.

³⁷ EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. ATO RECLAMADO INSUBSISTENTE. RECLAMAÇÃO PREJUDICADA PELA PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (STF-Rcl 42786 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 12/05/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-092 DIVULG 13-05-2021 PUBLIC 14-05-2021).

³⁸ Esse caso remete a fatos anteriores ao código florestal de 2012, conforme se observa pela numeração da ação 0011346-76.2007.4.03.6112, ajuizada em 2007.

No entanto, essa reclamação acabou tendo decretada a perda do seu objeto porque, no curso de sua tramitação, a Primeira Seção do STJ havia afetado, para julgamento segundo o rito dos recursos representativos de controvérsia, os Recursos Especiais 1.731.334/SP e 1.762.206/SP, ambos de relatoria da Ministra Regina Helena Costa (Tema 1.062), a fim de dirimir a questão relacionada à ‘possibilidade de se reconhecer a retroatividade de normas não expressamente retroativas da Lei n. 12.651/2012 (novo Código Florestal) para alcançar situações consolidadas sob a égide da legislação anterior’. Como visto, no entanto, em julgamento de questão de ordem, esses recursos foram desafetados da sistemática de recursos repetitivos, o que pode motivar nova decisão.

De outro lado, é importante mencionar que a Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA (PFE/IBAMA) ao expedir as INFORMAÇÕES n. 00604/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU³⁹ em que discute a existência, ou não, de interesse do IBAMA em recorrer da decisão proferida na Reclamação nº 42.786/SP acima referida, afirmou o desinteresse da entidade uma vez que a posição da Presidência da Autarquia é no sentido de que a decisão parece consentânea com a ideia de preservação das competências do IBAMA e com o entendimento firmado pelo STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Assim, a Procuradoria Federal assentiu com a conclusão do STF de que, naquele caso, parecia haver dissonância entre a decisão do STJ e aqueles acórdãos do STF proferidos nas ADIs 4.901, 4.902 e 4.903 e na ADC 42.

Como se pode observar, fazendo uma análise da evolução das decisões do STJ e do STF que abordam a questão temporal relacionada à aplicação de preceitos do código florestal, pode-se constatar que há análises que vão além daquelas normas circunscritas ao capítulo XIII (disposições transitórias), abarcando regras previstas em outros capítulos da Lei 12.651, a exemplo do art.15 e 12 do código, que tratam, respectivamente, dos percentuais de Reserva Legal a serem mantidos nas propriedades rurais e sobre cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal.

³⁹ PFE/IBAMA. INFORMAÇÕES n. 00604/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU. NUP: 00407.027361/2020-82 (REF. 0100591-80.2020.1.00.0000). Manifestação emitida em 03-11-2020, às 11:37.

Assim, com a desafetação do tema 1.062 do STJ será fundamental que a Corte Superior passe a avaliar, caso a caso, os preceitos legais discutidos à luz das decisões já tomadas pelo STF nas referidas reclamações e também aqueles casos que não tratem de norma expressamente retroativa. Da mesma forma, será importante analisar o julgamento da aplicação de normas retroativas para casos já transitados em julgado antes mesmo da entrada em vigor do novo código.

4 LIMITES À APLICAÇÃO RETROATIVA DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL PARA DISCIPLINAR A REPARAÇÃO CIVIL DE DANOS CAUSADOS ANTES DE SUA VIGÊNCIA E A BUSCA DA EFETIVA PROTEÇÃO AMBIENTAL

Como se pode observar, o cenário jurisprudencial vigente aguarda efetiva pacificação da temática discutida neste estudo.

Nesse sentido, é importante observar que o código florestal de 2012 traz em seu texto o capítulo XIII que cuida especificamente das chamadas disposições transitórias, que seriam justamente as normas que viriam acomodar o novo texto com a realidade anterior existente.

Esse capítulo estende suas regras entre o art. 59 até o art. 68 do Código, disciplinando assuntos como: a) efeitos transitórios aplicáveis durante a implantação dos Programas de Regularização Ambiental (PRAs) e inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR), inclusive sobre suspensão de sanções; b) continuidade de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente até 22 de julho de 2008 (art. 61-A), com mecanismos de recuperação dessas áreas em menor dimensão; c) novas regras para áreas de preservação permanente de reservatórios artificiais de água destinados a geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001 (art.62); d) programas de reurbanização com ocupação de áreas de preservação permanente (art.64 e 65); e) normas para regularização de área de Reserva Legal para proprietários ou possuidores de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área em extensão

inferior ao estabelecido no art. 12 (art.66); f) regra para proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa respeitando os percentuais de reserva legal previstos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão na qual estabelece dispensa de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais exigidos na Lei (art. 68).

Como se pode observar, o Código de 2012 traz importante capítulo que tratou especificamente da regularização de ocupações ilegais que tenham desrespeitado os limites normativos instituídos pelo novo Código.

A disciplina transitória afeta aspectos da responsabilidade civil, administrativa e penal daqueles que descumpriram as exigências legais que dizem respeito às áreas de preservação permanente, reserva legal ou áreas de uso restritos.

O acesso ao regime flexibilizado de recomposição civil de danos ambientais está atrelado, em grande parte, à inscrição do cadastro ambiental rural (CAR) e sua adesão ao programa de regularização ambiental (PRA), o que importa no dever de recomposição civil dos danos causados. É o que se pode extrair dos artigos 59 a 61 que iniciam o capítulo das Disposições Transitórias.

Essa premissa acaba se irradiando sobre as normas subsequentes, até o artigo 68.⁴⁰

Assim, por exemplo, no que se refere à recomposição civil dos danos ambientais em área de preservação permanente anteriores a 22 de julho de 2008, há expressa alusão ao ingresso no CAR e à celebração de termo de compromisso no qual estarão cristalizadas todas as obrigações necessárias para a recomposição civil do dano ambiental dentro dos novos limites estabelecidos pelo código florestal no âmbito de seu regulamento de transição.

Essa conclusão é decorrência do fato de que o art. 59 exige a implantação do PRA como mecanismo de regularização ambiental.

Por outro lado, o §2º do art.59 condiciona o acesso ao PRA à inscrição no cadastro ambiental rural (CAR). O §3º do mesmo artigo fixa que será firmado termo

⁴⁰ Ressalva-se que a regularização fundiária urbana se sujeita a disciplina própria que veio a ser estabelecida pela Lei 13.465/2017.

de compromisso com eficácia de título executivo extrajudicial, garantindo, portanto, exigibilidade judicial das obrigações ali firmadas.

O §4º faz referência às irregularidades relativas à supressão irregular de vegetação em áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito como abarcadas por esse regime, cometidas antes de 22 de julho de 2008, o que indica que o regime de regularização transicional visa justamente tratar ocupações e intervenções lesivas anteriormente feitas sobre essas áreas.

Isso significa que as exigências de recomposição previstas no regime de transição exigem celebração de termo de compromisso específico, no contexto do programa de regularização ambiental. Basta ver que o art.61-A, que permite a continuidade de uso de áreas protegidas, estipula obrigação de recomposição florestal mais mitigada, mas vincula esse regime à inscrição ao CAR (§ 9º) e à observância de critérios técnicos de conservação do solo e da água indicados no PRA (§11), o que aponta uma condição importante em favor do equilíbrio ecológico.

Também o §15 do art.61-A vincula o regime excepcional transitório ao prazo de adesão ao PAR e à apresentação de informações no CAR para fins de monitoramento, sendo exigida a adoção de medidas de conservação do solo e da água.

Por outro lado, quando se trata de ocupações consolidadas em área de reserva legal (arts. 66 a 68) não há condicionamento à adesão ao programa de regularização ambiental (PAR), embora haja alusão à necessidade de inscrição da propriedade no cadastro ambiental rural (CAR) para obter acesso à compensação prevista no art.66, III.

No tocante ao dever de recomposição da reserva legal previsto no art.66, I, há expressa previsão de que a recuperação deverá atender aos critérios estipulados pelo órgão competente do Sisnama e ser concluída em até 20 (vinte) anos, abrangendo, a cada 2 (dois) anos, no mínimo 1/10 (um décimo) da área total necessária à sua complementação (art.66, §2º). Ou seja, ainda que não atrelado ao PRA, deve ser instrumentalizado em documento que possa estabelecer as diretrizes e extrair o compromisso legal de até 20 anos, cujo prazo deverá ser estabelecido caso a caso.

Quanto à hipótese de regularização da ocupação consolidada em reserva legal por meio de regeneração natural da vegetação (art. 66, II), não há qualquer diretriz ou condicionamento na legislação, o que implica dizer que deverá se submeter a critério técnico do órgão ambiental competente para aferir seu cabimento e garantir a plena recuperação, sob pena de frustração do objetivo do dispositivo legal, que é justamente garantir a regularização ambiental da área⁴¹.

Em que pese todo esse contexto normativo transitório cujas disposições foram consideradas constitucionais pelo STF como inerentes ao papel conformador a ser exercido pelo legislador para compatibilizar o novo regime à realidade vigente, é preciso manter firme a convicção de que a interpretação dessas mesmas normas, ainda que constitucionais, devem guardar coerência com princípios norteadores da interpretação das normas ambientais, quais sejam, *in dubio pro natura*, máxima preeminência e proeminência dos princípios ambientais⁴² e da máxima efetividade⁴³.

Assim, as normas são constitucionais, mas isso não significa que o enfoque na recomposição florestal e no cumprimento das condições previstas em lei para usufruto das flexibilizações trazidas pelo Código devem ser esquecidos.

Desse modo, para além da constitucionalidade dos dispositivos do código florestal que estatuem regras flexíveis para recomposição ambiental de áreas degradadas, é importante que se tenha sempre em mente que a interpretação dessas regras deve estar em conformidade com os reclamos da máxima efetividade e proeminência do interesse ambiental em discussão.

No julgamento do REsp 1198727/MG, o Ministro Herman Benjamin fez constar que: “A legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e a *ratio*

⁴¹ Isto porque se o órgão ambiental entender que a regeneração não é possível no local, resta frustrada essa forma de regularização ambiental.

⁴² Segundo Benjamin, essa superioridade decorre da constitucionalização do ambiente pela Constituição de 1988 (BENJAMIN, 2007, P.77. .

⁴³ No caso de dúvida, deve preferir-se a interpretação que reconheça a maior eficácia aos direitos fundamentais (CANOTILHO, 2000, P.1224).

essendi da norma. A hermenêutica jurídico-ambiental rege-se pelo princípio *in dubio pro natura*”⁴⁴.

Nessa perspectiva, é preciso compatibilizar as novas regras com as realidades anteriores já efetivadas ou em processo de responsabilização civil antes da vigência do novo código.

Assim, trazendo essa discussão para o contexto de ações judiciais em curso e que buscam a responsabilidade civil do causador do dano ambiental por atos praticados antes da entrada em vigor do novo código florestal é importante considerar que a mera superveniência do novo código não implica em perda do objeto das ações judiciais de reparação civil de dano ambiental aviadas antes da vigência do código.

Perceba-se que, em busca da máxima efetividade, não se pode simplesmente prejudicar uma ação judicial anterior e em curso pelo mero advento da nova lei a qual, por sua vez, estabelece os exatos limites e termos em que o novo regime incide. Trata-se, como visto, de regime que estabelece condições próprias, como acesso ao PRA, inscrição do CAR, firmamento de termo de compromisso ou submissão de pedido ao órgão ambiental para acertamento das medidas a serem executadas.⁴⁵

Até porque, a ação civil para reparação de dano ambiental é destinada a viabilizar a responsabilidade civil integral, solidária e objetiva, cujo regime visa precipuamente garantir a mais completa e célere reparação do dano, quando não é possível evitá-lo.

Trata-se de obrigação de resultado e não de meio.

É preciso compreender que as medidas de recomposição do dano ambiental antigo são essenciais para assimilação do novo regime instituído pela Lei 12.651/2012 na exata medida em que, embora flexibilizado, o regime de reparação

⁴⁴ STJ - REsp 1198727/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/08/2012, DJe 09/05/2013.

⁴⁵ Aliás, será fundamental que o STJ analise e decida sobre a compatibilização do novo regime transitório do Código em face de casos que tenham sido objeto de termo de ajustamento de conduta para reparação civil de danos celebrados antes de 2012, bem assim ações civis que tenham transitado em julgado antes da vigência da Lei 12.651.

do dano busca restabelecer condições ambientais minimamente adequadas para garantir a qualidade de vida das presentes e futuras gerações, daí porque as regras transitórias do Código devem sempre ser compreendidas a partir dessa premissa essencial de que a reparação civil, ainda que mitigada, deve ser integralmente cumprida.

Por isso, a responsabilidade civil pelo dano ambiental tem natureza objetiva, solidária e ilimitada, lastreada na teoria do risco integral, cabendo ao causador do dano ambiental não só recuperar e indenizar a degradação como também fazê-lo de acordo com termos, condições e compensações fixados em licença ou autorização administrativa para tanto. Trata-se, em verdade, de obrigação de resultado (= restabelecimento do statu quo ante) e não de meio⁴⁶, isto porque o princípio que rege as condenações por lesões ao meio ambiente é o da máxima recuperação do dano, não incidindo nessa situação, nenhuma excludente de responsabilidade⁴⁷.

Partindo-se dessa premissa surge como conclusão que as ações judiciais em curso com o objetivo de obter a reparação civil por danos ambientais causados antes da Lei 12.651 devem ter seu curso regular até que haja adesão ao PAR, ocasião em que a ação deve ser suspensa até que haja a demonstração da reparação civil do dano causado nos moldes do novo regime transitório ao ponto que venha implicar em prejuízo à continuidade da ação.

Sem que essa reparação civil ocorra, não há prejuízo à ação judicial.

Em realidade, tendo havido a celebração do termo de compromisso com ingresso no CAR e adesão ao PAR, pode implicar na suspensão da ação civil até a plena recuperação do dano nos moldes pactuados. Isso, porque, sendo o enfoque constitucional e legal a recomposição do dano ambiental, ainda que em regime mais facilitado, não há razão material hábil à extinção da ação pelo simples fato da celebração de termo de compromisso ou adesão ao programa de regularização, porque a prejudicialidade à ação reparatória se dará apenas com a reparação e não com a mera adesão ao regime transitório, sem que venha acompanhado da efetivação

⁴⁶ STJ - REsp 1816808/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/10/2019, DJe 11/09/2020.

⁴⁷ STJ - AREsp 1.093.640/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 21/5/2018.

das medidas de reparação excepcionais e mais flexível. Isso porque, como dito, esse regime é excepcional, condicionado e transitório.

5 CONCLUSÃO

A partir das informações coletadas neste estudo é possível concluir que o regime de reparação civil do dano ambiental causado antes da vigência do novo código florestal é sujeito ao regime transitório estabelecido pela nova lei, observados estritamente os limites e condições para essa incidência.

Caberá ao STJ, sob o quadrante já definido pelo STF, pacificar a discussão sobre a aplicação retroativa dos preceitos legais do Código Florestal de 2012 a partir da constatação de que as normas possuem expressa remissão à atuação para o passado.

Nota-se que a principais normas que regulam essa atuação para o passado estão encartadas nos artigos 59 a 68 da Lei 12.651/12.

Para além da discussão sobre constitucionalidade desse preceitos legais, é imperativo atentar para a utilização dos princípios *in dubio pro natura*, máxima preeminência e proeminência dos princípios ambientais e da máxima efetividade com o objetivo de entender a aplicação dos preceitos legais flexibilizadores sob a premissa e condição de que seja garantida a efetiva recomposição ambiental dos danos pretéritos, sob pena de não aplicação do novo regime transitório, fazendo-se, nesse caso, aplicável a legislação anterior.

É dizer, se o causador do dano não demonstrar a efetiva recomposição civil nos termos preconizados no novo código, não há que se beneficiar da especial e excepcional normatização flexibilizada da Lei 12.651/2012.

Por corolário, as ações civis de recomposição de dano ambiental em curso na entrada em vigor da Lei 12.651/2012 que se referem a fatos lesivos praticados antes dessa lei devem se sujeitar à nova normatização transitória, desde que cumpram efetiva e material as obrigações e exigências nela estabelecidas, sobretudo a recomposição real dos danos.

Assim, não há que se falar em perda do objeto das ações civis reparatórias que estejam em curso na vigência do código florestal, porque o seu esvaziamento do interesse de agir somente ocorrerá quando, e se, o infrator efetivar materialmente as medidas reparatórias e compensatórias determinadas pelo novo código em seu regime de transição.

REFERÊNCIAS

AVZARADEL, Pedro Curvelo Saavedra. Tutela jurídica das florestas. In: *Direito ambiental brasileiro*, TRENNEPOHL, Terence; FARIAS, Talden (Coords.). 2ª edição, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constitucionalização brasileira. In: *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 7ª edição, 8ª reimpressão, Edições Almedina: Coimbra, 2000.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Capítulo I: disposições gerais. In: *Novo Código Florestal: Comentários à Lei 12.651, de 24 de maio de 2012, à Lei n. 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012*. MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. 2ª edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22ª edição, São Paulo: Malheiros, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Inovações na Legislação Ambiental Brasileira: a Proteção Das Florestas / Innovations in Brazilian Environmental Law: the Protection of Forests. In: *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.10, n.19, p.11-21, Janeiro/Junho de 2013.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 8ª edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PFE/IBAMA. *Orientação jurídica normativa (OJN) Nº 45/2013/PFE/IBAMA*. Legislação aplicável à elaboração de projeto de recuperação de área degradada – PRAD, após a vigência do novo código florestal. Processo administrativo nº 02019.001810/2012-51, de lavra da Procuradora Federal Karla Virgínia Bezerra Caribé, e Despacho nº 007/2013-CONEP/PTT, aprovados pelo Sr. Procurador-Chefe Nacional do IBAMA, Dr. Henrique Varejão de Andrade, em 13/02/2013, por meio do Despacho nº 105/2013/GABIN/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU. Aprovado pelo Sr. Presidente do IBAMA, em 28.02.2013, como Parecer Normativo.

PFE/IBAMA. *INFORMAÇÕES* n. 00604/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU. NUP: 00407.027361/2020-82 (REF. 0100591-80.2020.1.00.0000). Manifestação emitida em 03-11-2020, às 11:37.

CÓDIGO FLORESTAL DE 2012 – O USO DO SOLO RURAL COMO BALIZADOR DA GESTÃO FLORESTAL

Ricardo Antonio Lucas Camargo¹

RESUMO

Considerando que uma das críticas que se formularam, nos meios ambientalistas ao Código Florestal de 2012, marcado pela tensão entre a gestão dos recursos do supersolo e a dos recursos do solo, é a de pender em muito para a prevalência desta última, em especial quando levada a cabo por agentes econômicos privados, invertendo uma orientação que se fazia presente nas alterações sofridas pelo Código Florestal de 1965, que se voltavam a, cada vez mais, reforçar a proteção dos recursos do supersolo, pretende-se, retomando o papel dos recursos naturais como fator de produção, apontar onde residiriam, aparentemente, os conflitos entre o uso do solo rural e a preservação dos recursos florestais, e os critérios jurídicos para os resolver. A continuidade, de outra parte, da amenização dos denominados “ônus ambientais”, pela concessão das denominadas “moratórias ambientais” aos agentes econômicos a partir de 2016, será, também, examinada como um dos sintomas do arrefecimento da consciência do problema do meio ambiente como dizendo respeito à própria possibilidade de um lugar onde se possa realizar o existir de cada um dos seres humanos e à redução dos entes à dimensão da utilidade imediata para esses mesmos agentes econômicos, para se compreender se, efetivamente, não teria havido equívoco nos que não identificaram um efetivo retrocesso neste campo, bloqueando a própria implementação da dimensão ambiental da Constituição de 1988. O método a ser empregado, aqui, inequivocamente, será o indutivo, porque se irão tomar dados individuais, nos quais se identificarão características comuns, para daí se extraírem conclusões gerais.

¹ Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Professor Visitante da Università degli Studi di Firenze – Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – Ex-Presidente do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (2016-2018) – email: ricardocamargo3@hotmail.com . ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7489-3054>

1 INTRODUÇÃO

Uma das crenças mais disseminadas pelo iluminismo foi a de que na história humana não existiriam retrocessos; o caminhar da humanidade seria sempre para a frente; cada vez mais se iria o ser humano despindo de sua condição originária violenta e rude para se tornar mais afetuoso, altruísta, generoso.

Entretanto, as convulsões do século XIX, mais duas Guerras Mundiais, sem contar com o período da Guerra Fria, mostram o quanto esta crença, por melhor inspirada que fosse, veio a se traduzir num autoengano, e que seria perfeitamente possível que o mocho de Minerva viesse a ser abatido enquanto realizasse o voo que alçou no crepúsculo.

O tema que escolhemos como contribuição a esta coletânea toca precisamente a um dos mais emblemáticos casos em que se pretendeu superar a compreensão da natureza sob um prisma estritamente “econômico” em prol de uma compreensão “ecológica”: o da substituição do Código Florestal de 1965 pelo Código de 2012.

Para verificarmos o que significaria a distinção entre essas duas compreensões, será necessário precisar o papel que a natureza desempenha na economia, e, para tanto, será utilizado o jargão próprio da Ciência Econômica – “recursos naturais” -, situando-os como “fatores da produção” e trabalhando os “recursos naturais” a partir de sua localização em relação à crosta terrestre, no caso “solo” e “supersolo”, vai-se identificar em que a gestão destes eventualmente poderia entrar em confronto com a daquele.

Em seguida, será escandida a transformação axiológica por que passou tanto a hermenêutica quanto o próprio tratamento legislativo da floresta desde a entrada em vigor da Lei 4.771, de 1965, e a inspiração da Lei 12.651, de 2012, cujas alterações foram tão profundas que renderam ensejo a quatro ações diretas de inconstitucionalidade e uma ação declaratória de constitucionalidade promovidas perante o Supremo Tribunal Federal.

Ao final, identificar-se-ão as moratórias concedidas em relação a um dos principais ônus ambientais presentes no atual Código Florestal, desde a assunção, por Michel Temer, das funções de Presidente da República.

Para o estabelecimento dos pressupostos da análise, bem como do diagnóstico dos fatos em si mesmos, será utilizado o método dedutivo, mas, para a resposta ao problema de pesquisa enunciado, o que se toma em consideração são características comuns que serão inferidas dos fatos diagnosticados, com o que, a rigor, como anunciado no resumo, as conclusões serão alcançadas pelo método indutivo.

Desde logo, apontamos para a ausência, na bibliografia, de obras importantes sobre o tema, como, por exemplo, a do Des. Osny Duarte Pereira, pelo que pedimos as nossas escusas, explicando pela necessidade de administrar tanto o tempo quanto o cabimento no limite de páginas. Contudo, nos textos mencionados, há indicações bibliografia complementar passível de consulta para a/o leitor que desejar aprofundar-se.

2 RECURSOS NATURAIS COMO FATORES DA PRODUÇÃO

Quando se fala no fato econômico fundamental “produção”, consistente na conversão dos objetos, de qualquer origem, natural ou artificial, em bem, ou, por outras palavras, em meio apto a viabilizar a satisfação de necessidades, é usual identificar os respectivos “fatores” ou “elementos”, para depois se ter uma compreensão do todo.

Na identificação desses “fatores”, existe controvérsia (CAMARGO, 2014) acerca de serem eles três – terra, trabalho, capital -, dois – capital e trabalho – ou quatro – terra, trabalho, capital e organização -, controvérsia que, neste texto, é apenas noticiada, porque não irá, a bem de ver, ser relevante para a discussão que será travada, já que, quanto aos fatores da produção, ele estará focado no que, em trabalhos mais antigos, era denominado “terra” e aqui será designado por “recursos naturais”, justamente porque seria abrangente de outros entes da natureza que não seriam somente imóveis, tocaria às condições do meio físico em que o ser humano irá desenvolver suas atividades (MOLL, 1995).

A primeira aproximação que se faz em relação aos “recursos naturais”, que figuram dentre os fatores de produção presentes em qualquer sistema econômico – o capital somente comparece depois que se estabeleça, juridicamente, a possibilidade de apropriação de bens em caráter exclusivo (CAMARGO, 2020) -, é no que se

refere às bases geográficas para o desempenho dessas atividades e, pois, da sua localização tomada como referencial a crosta terrestre, com o que se falará em recursos do subsolo, do solo e do supersolo (SOUZA, 1970).

À medida que a vida social e econômica se complexifica, torna-se insuficiente, para fins didáticos, a distribuição do estudo dos recursos a partir da respectiva localização, uma vez que existem aqueles meios encontrados na natureza que podem estar em mais de um espaço, em relação à crosta terrestre, casos da água e do ar.

De qualquer modo, os recursos naturais passam a ter a respectiva apropriabilidade e as possibilidades de uso disciplinadas pelo Direito: objeto suscetível de apropriação em caráter coletivo ou exclusivo, apropriação pública, privada ou coletiva, passível de alienação/onerção ou não, existência de usos interditos ou plena liberdade de uso, tudo isto são questões que se resolve mediante uma qualificação que seja dada pelo Direito positivo vigente em determinadas coordenadas de tempo e espaço.

No presente texto, o foco se põe na gestão dos recursos do solo e do supersolo, uma vez que se trata das razões que conduziram à substituição do Código Florestal, que em muito teve que ver com as alegadas necessidades da produtividade das terras agricultáveis e destinadas a pasto, ou seja, com a gestão do solo rural.

3 CONFLITO ENTRE O USO DO SOLO RURAL E A PRESERVAÇÃO DOS RECURSOS DO SUPERSOLO

Nas sociedades sedentárias, o uso do solo tem o significado primeiro de viabilizar a reprodução controlada dos alimentos, sejam de origem vegetal, sejam de origem animal, e, mais tarde, para a obtenção de matéria-prima para a confecção dos mais variados utensílios, como armas, tecidos para vestimentas etc.

A apropriação do solo vai-se pondo tanto em termos das possibilidades de tornar previsível a reprodução dos bens de origem vegetal e animal como em termos da própria extensão em que se projeta a personalidade de quem se apropria.

A identificação de áreas do solo que entrem na expectativa do sujeito apropriar-se, mas que não estejam ao alcance desta possibilidade, quer por ser

atribuída a área a outros particulares, quer por ser atribuída ao Poder Público, quer por serem impostos ônus em razão da própria vizinhança dessas áreas, será intuitiva fonte de conflitos que não serão, entretanto, tratados aqui, porque o foco deste breve ensaio são as tensões entre o regime do solo rural e o regime dos recursos do supersolo.

Quando se fala em recursos do supersolo, tomam-se em consideração os vegetais e animais cuja reprodução não seja controlada pelo ser humano e, no entanto, podem ser convertidos em “bens”, podem ter a si atribuída uma “utilidade” para o ser humano.

A presença da flora e da fauna, em relação a quem se apropria do solo, pode ser vista tanto como uma forma de aumentar as possibilidades de uso deste quanto como um empecilho.

Na primeira hipótese, era comum dar-se à vegetação e animais o caráter de “imóveis por acessão”, como se via nos incisos I e III do artigo 43 do Código Civil de 1916; na segunda, a remoção das matas para tornar os espaços em que se localizam passíveis de exploração.

Fala-se em “tornar os espaços passíveis de exploração” considerando a visão que se tem tradicionalmente no Brasil, compreendida no direito de dispor inerente à propriedade, tal como definida no artigo 524 do Código Civil de 1916 e no caput do artigo 1.228 do Código Civil de 2002, de tratar o bem imóvel como um ativo voltado à valorização, à produção de renda, ou seja, nem se precisa dar uso efetivo – aqui, independentemente de se tratar de aproveitamento racional ou predatório – para que o solo se mostre uma fonte de riqueza.

Ainda que, desde 1934, as Constituições brasileiras, após garantirem, como todas as Constituições liberais, a propriedade individual como um direito fundamental, venham clausulá-la ao atendimento de uma “função social”, tal condicionamento, no senso comum dos proprietários, parece uma verdadeira “amputação”, para se empregar uma sugestiva metáfora de Pedro Lessa (LESSA, 1916).

Na perspectiva do proprietário rural, pois, os ônus ambientais, em especial relacionados ao supersolo, se apresentam como limitações às possibilidades de o solo respectivo gerar-lhe riqueza, limitações que demandam, evidentemente, como quaisquer reduções da esfera jurídica de quem quer que seja, um discurso de legitimação.

É de se recordar, de outra parte, que o solo rural, quando é efetivamente utilizado, pode ser explorado tanto com os olhos postos na subsistência familiar quanto na produção para ulterior comercialização; tanto no abastecimento interno quanto na exportação.

A ideia que se poderia considerar mais tímida, em relação à necessidade de preservação dos recursos do supersolo, paradoxalmente vem a ser a dotada de maior poder de convencimento perante o senso comum: a que liga a preservação ambiental a uma poupança dos recursos naturais, ao não-desperdício, e tal reducionismo foi acerbamente criticado por Washington Peluso Albino de Souza (1978):

Enquanto o homem se utiliza da árvore para sua sobrevivência, esta se lhe oferece aparentemente passiva. Em verdade, porém, dispõe da força coercitiva que a sua utilidade e especialmente a função econômica lhe garante. O direito do utilitarismo privatista tem se esquecido deste aspecto fundamental da utilidade da floresta. E, na verdade, a árvore está mais ligada à vida humana que qualquer outro bem natural, visto como a própria água e o ar dela dependem. Esta lacuna põe em dúvida toda a capacidade da inteligência humana no que respeita à sua principal e mais alta criação cultural, que é o direito. Mas, por outro lado, só pelo direito o homem será levado a respeitar, a valorizar e a reconhecer o que a floresta representa para a sua própria vida. Não existe outro instrumento capaz de, efetivamente, cumprir esta finalidade.

Se esta é uma ideia reducionista, porque, a rigor, está muito aquém da própria noção da biodiversidade como merecedora de não ser destruída pelo capricho de uma das tantas espécies viventes sobre o único planeta habitável conhecido, está mais ao alcance das noções próprias do utilitarismo, que é o referencial ético predominante em um mercado que se apresenta com todas as características do campo de batalha (SOMBART, 1992; SCHUMPETER, 1961; BERLE, 1961).

Ou seja: o fundamento mais reducionista é, paradoxalmente, o que tem a maior capilaridade, a mais universal capacidade de lograr aceitação, e quando se vê

o quanto, depois de décadas voltando-se à construção de um arcabouço legislativo que viabilizasse o retardo da capacidade de destruição, o apelo a fundamentos mais elevados não seria capaz de sensibilizar quem recebeu sua formação no sentido de que a rapidez e o volume do retorno do investimento na atividade econômica podem fazer a diferença entre a sobrevivência e a expulsão do mercado, acaba-se tendo de retornar ao utilitarismo (NUSDEO, 2010).

A modificação em termos de referencial axiológico do Código Florestal de 1965 é exemplar, neste sentido, e os motivos para a sua substituição, também.

4 O CÓDIGO FLORESTAL DE 1965 EM FACE DO CONTEXTO DE ÊNFASE NA INDUSTRIALIZAÇÃO E SUAS ALTERAÇÕES EM DIREÇÃO A UMA ORIENTAÇÃO PRESERVACIONISTA

O Código Florestal de 1965 veio à luz num contexto em que se pensava necessário atrair grandes capitais – ele é do mesmo ano que a Lei do Mercado de Capitais – e se voltava a embasar uma política florestal amplamente ligada ao fornecimento de insumos, sobretudo, à indústria.

Neste sentido, a copiosa legislação compilada por Sheila Pitombeira revela a presença de incentivos fiscais destinados ao florestamento e ao reflorestamento, e chama a atenção, em especial, para as florestas plantadas com o escopo de suprir as necessidades das indústrias de papel e celulose, de processamento de madeira e siderúrgica, olhos postos, em especial, na Lei 5.106, de 1966, e no Decreto-lei 1.134, de 1970 (PITOMBEIRA, 2010).

Não obstante rendesse ensejo a que se realizasse o plantio, para fins de exploração industrial, inclusive de espécies exóticas, como o pinus e o eucalipto, dos quais se extrai a celulose, a noção eminentemente utilitarista, de conservação dos insumos, estabeleceu algumas restrições a um ânimo de remoção de toda a vegetação que parecesse opor-se ao aumento da capacidade de o bem imóvel gerar mais lucros.

Assim, ao lado das denominadas “florestas de rendimento”, não deixava o Código Florestal de prever as matas de preservação permanente, em razão de desempenhar um tal papel no que toca a evitar a erosão, a proteger os cursos d’água,

como insuscetíveis de supressão (SOUZA, 1978), ao lado das denominadas “árvores imunes de corte”, protegidas em especial em função de seu papel ecológico, sua raridade, sua excepcional beleza ou sua aptidão para, na condição de “portasementes”, assegurar a reposição de espécies em perigo de extinção (CAMARGO, 2010).

Com o advento da Lei 6.938, de 1981, deflagrando um novo momento em relação à proteção ambiental, sobretudo após desastres ecológicos verificados ao final da década de 70, com o que a proteção da fauna e da flora passa a ter valor independentemente de os animais e vegetais apresentarem utilidade para os seres humanos; e o artigo 225 da Constituição brasileira, promulgada em 5 de outubro de 1988, aponta para o meio ambiente como “bem de uso comum do povo”, essencial uma “sadia qualidade de vida” (AHRENS, 2010).

A Lei dos Crimes Ambientais, de 1998, além de transmutar a natureza de muitas das infrações definidas no Código Florestal de 1965, de contravenções penais para crimes, e de haver pioneiramente tratado a possibilidade de a pessoa jurídica delinquir, vem inspirada nesta concepção de transcender a tutela ambiental uma simples poupança dos integrantes da flora e fauna que fossem afetos a uma finalidade econômica específica, o que também foi influenciando as construções doutrinárias e jurisprudenciais.

Também se podem, além das várias alterações procedidas no Código Florestal, voltadas a reforçar a ruptura com o enfoque estritamente utilitarista, trazer aqui diplomas como a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, de 2000, que veio a despertar a doutrina jurídica para o dado da existência das populações tradicionais, dado, este, já amplamente conhecido no âmbito da antropologia, a Lei de Gestão das Florestas Públicas, de 2004.

Contudo, o advento de um tal arcabouço legislativo, como diria um personagem de Eça de Queiroz famoso por dizer o que é evidente por si, não se mostraria suficiente para marcar uma conscientização da necessidade de se preservar a floresta enquanto o ambiente em que se viabiliza o existir das mais variadas espécies que vicejam no único dentre os corpos celestes conhecidos que apresenta condições de habitabilidade.

5 O CÓDIGO FLORESTAL DE 2012 E A ÊNFASE NO USO DO SOLO RURAL EM DETRIMENTO DA PRESERVAÇÃO DOS RECURSOS DO SUPERSOLO

Fruto de uma atuação intensa do setor conhecido como “agronegócio”, o Código Florestal de 2012 pode ser considerado, inequivocamente, um retorno ao tratamento dos recursos naturais, em especial do supersolo, sob a perspectiva da sua funcionalização à aptidão da terra para produzir rendimentos.

Claro que esse diploma, que contou, para sua aprovação, com o empenho do Deputado Aldo Rebelo, numa estranha aliança do seu Partido – o PC do B – com o setor da sociedade que mais pugna pela ampliação das prerrogativas do direito de propriedade individual (FIGUEIREDO, 2012), não chegou ao ponto da plena desregulamentação e, mesmo, veio a introduzir, por seu artigo 29, um instrumento que viabiliza um controle da sustentabilidade do uso do solo rural, o Cadastro Ambiental Rural, o CAR, mercê do qual se obtém de proprietários e posseiros o compromisso de recuperar as APPs localizadas nas terras que exploram, e de procederem à averbação, nelas, da Reserva Legal, mercê da integração, em um sistema, das informações ambientais relativas às propriedades e posses rurais no País (TRENNENPOHL, 2012).

Entretanto, vale observar a ampla permissividade que se estabeleceu em relação às hipóteses de supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente, as anistias concedidas em relação a várias hipóteses de danos ambientais como tais qualificados pela legislação anterior, a adoção da cota de reserva ambiental, a possibilidade de execução de projetos habitacionais em áreas de mangue cuja função ecológica esteja comprometida foram apontadas, quando ainda em gestação o diploma a que se refere o presente item, como manifesta viabilização do agravamento dos desmatamentos no País (FIGUEIREDO; LEUZINGER, 2010) e figuraram dentre as várias discussões travadas perante o Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e Declaratória de Constitucionalidade 42, julgadas no mesmo acórdão, relatado pelo Min. Luiz Fux (BRASIL, 2019).

Poucas inconstitucionalidades foram reconhecidas no diploma em questão, e, quando se pronunciava a constitucionalidade das providências impugnadas, erguia-se, mais do que o juízo de validade, o juízo de mérito em prol da adoção de soluções negociando os ônus ambientais ao invés da atuação coercitiva inerente à fiscalização, bem como a possibilidade de o legislador reduzir a dimensão das APPs ou variar-lhes, conforme a dimensão, a intensidade das medidas restritivas ao uso do solo.

De qualquer sorte, pode-se dizer que, no julgamento da constitucionalidade dos dispositivos em que se opunha a extensão dos poderes de uso, gozo e disposição da propriedade sobre o solo rural e a gestão sustentável dos recursos do supersolo, o Supremo Tribunal Federal, em um acórdão de 642 páginas, houve por bem validar o sacrifício desta última.

Contudo, como dito antes, o fato de o novo Código Florestal se mostrar muito mais permissivo em relação a ações do proprietário rural, por si ou por terceiros sob seu comando, sobre os recursos do supersolo sem maiores condicionamentos, não chegou a traduzir uma plena desregulamentação, e mesmo a implementação de mecanismos de controle como o CAR veio a ser postergada, como se verá mais adiante.

6 AS MORATÓRIAS AMBIENTAIS CONCEDIDAS A PARTIR DE 2016

Logo após a queda da Chefe do Poder Executivo, o seu sucessor, o Vice-Presidente Michel Temer, adotou uma série de medidas que se voltariam a sacramentar o discurso segundo o qual o Estado teria terminado a sua missão em relação à economia e, portanto, esta passaria a ser governada pelos critérios do mercado.

No primeiro semestre de 2017, os alunos da disciplina “Bases constitucionais da política econômica”, ofertada no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, discutiram a legislação que veiculou as medidas de política econômica do Governo Temer.

Para os fins deste trabalho, interessa a parte que coube à aluna do Mestrado Juliana Lima de Azevedo, Juíza de Direito, que apontou para a prorrogação concedida pela Lei 13.295, de 2016, renovada pela Lei 13.335, do mesmo ano, para os proprietários e possuidores rurais inscreverem-se no CAR, com o que a própria razão de ser do instituto se esvaziaria, anulando, praticamente, a obrigatoriedade da inscrição (AZEVEDO, 2019).

Pela Medida Provisória 884, de 2019, convertida na Lei 13.887 do mesmo ano, foi concedida mais uma moratória, por prazo indeterminado, em relação à inscrição no CAR, num certo sentido, aprofundando as razões da perplexidade da autora anteriormente mencionada.

Valeria um estudo mais detalhado sobre o quanto se pode identificar, pelo simples fato de haver o Legislativo placitado não somente uma anistia de deveres relativos à flora existentes na legislação anterior à vigência do Código Florestal atual como também as moratórias concernentes a este importante instrumento de obtenção de dados da situação ambiental das porções do solo rural exploradas economicamente, de qual a noção que os poderes constituídos têm acerca da questão – que não deveria, na realidade, ser uma “questão” – ambiental.

Entretanto, para o efeito deste texto, basta a indicação dos fatos em si mesmos, porque uma característica comum emerge, inequivocamente: o retorno de uma concepção que reduz a natureza a uma condição de provedora dos “recursos naturais”.

7 CONCLUSÃO

Nos tempos atuais, pouquíssimos ousariam pronunciar claramente considerarem a defesa da natureza um simples delírio de poetas e artistas ou um assunto cosmético, cujos interessados deveriam ser saudados com guirlandas de flores e expulsos dos portões da cidade, da mesma forma que ninguém, hoje, faria um discurso contra a paz e a favor da guerra ou a favor da corrupção e da imoralidade, nem mesmo os mais belicosos, corruptos e/ou imorais.

Entretanto, pelo que foi possível perceber, mesmo a superação, no âmbito acadêmico, da noção estritamente utilitarista da tutela ambiental, superação, esta,

que se alçou ao próprio Texto da Constituição brasileira de 1988, o advento do Código Florestal de 2012, o acórdão que julgou as ações em que se discutiu a respectiva constitucionalidade, as moratórias concedidas em relação ao prazo para inscrição de proprietários e posseiros no Cadastro Ambiental Rural, tudo isto são fatos que revelam a compreensão da defesa do meio ambiente como um valor funcionalizado pela saúde do mercado, e não de a defesa do meio ambiente ter que condicionar a atuação dos agentes econômicos.

Quando a compreensão da sociedade chega neste ponto de retorno a uma visão que já teria mostrado sua inadequação, é chegado o tempo de retomar os fundamentos que revelaram por que se mostrava inadequada tal visão.

Revisitar os clássicos: este é o caminho, não a solução perfeita, já que esta só seria possível para quem fosse dotado de atributos sobrehumanos.

REFERÊNCIAS

AHRENS, Sérgio (2010). O Código Florestal brasileiro no século XXI: histórico, fundamentos e perspectivas. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin; SILVA, Lindamir Monteiro da; RODRIGUES, Marcelo Abelha; LEUZINGER, Márcia Dieguez [org.]. Código Florestal – 45 anos – estudos e reflexões. Curitiba: Letra da Lei.

AZEVEDO, Juliana Lima de (2019). Meio ambiente. In: CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas [org.]. A construção jurídica do Estado mínimo no Brasil do século XXI: Constituição e política econômica. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.

BERLE, Adolf A. (1961). Poder sin propiedad. Trad. Juan Carlos Pellegrini. Buenos Aires: Tipografia Editora Argentina.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2019). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.901, 4.902, 4.903 e Ação Declaratória de Constitucionalidade 42. Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS VETORES CONSTITUCIONAIS DE IGUAL HIERARQUIA. ARTIGOS 1º, IV; 3º, II E III; 5º, CAPUT E XXII; 170, CAPUT E INCISOS II, V, VII E VIII, DA CRFB. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. JUSTIÇA INTERGERACIONAL. ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA GERAÇÃO ATUAL. ESCOLHA POLÍTICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. EXAME DE RACIONALIDADE ESTREITA. RESPEITO AOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DECISÓRIA EMPREGADOS PELO FORMADOR DE POLÍTICAS

PÚBLICAS. INVIABILIDADE DE ALEGAÇÃO DE VEDAÇÃO AO RETROCESSO. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES. Relator: Min. Luiz Fux. DJ-e 13 ago 2019,

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (2010). Árvore imune de corte. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin; SILVA, Lindamir Monteiro da; RODRIGUES, Marcelo Abelha; LEUZINGER, Márcia Dieguez [org.]. Código Florestal – 45 anos – estudos e reflexões. Curitiba: Letra da Lei.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (2014). Curso elementar de Direito Econômico. Porto Alegre: Nuria Fabris.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (2020). Direito, sistemas econômicos, fatores de produção e migrações. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (2012). Art. 1º. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme [org.]. Novo Código Florestal – comentários à Lei 12.651, de 28 de maio de 2012, e à MedProv 571, de 25 de maio de 2012. São Paulo: Revista dos Tribunais.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin; LEUZINGER, Márcia Dieguez (2010). Anotações atualizadas acerca do processo legislativo de reforma do Código Florestal. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin; SILVA, Lindamir Monteiro da; RODRIGUES, Marcelo Abelha; LEUZINGER, Márcia Dieguez [org.]. Código Florestal – 45 anos – estudos e reflexões. Curitiba: Letra da Lei.

LESSA, Pedro (1916). Estudos de philosophia do Direito. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

MOLL, Luíza Helena Malta (1995). Externalidades e apropriação – projeções do Direito Econômico sobre a nova ordem mundial. In: CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas [org.]. Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional – estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira (2010). Áreas de preservação permanente e reservas legais: uma análise das motivações para sua efetiva conservação. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin; SILVA, Lindamir Monteiro da; RODRIGUES, Marcelo Abelha; LEUZINGER, Márcia Dieguez [org.]. Código Florestal – 45 anos – estudos e reflexões. Curitiba: Letra da Lei.

PITOMBEIRA, Sheila Cavalcanti (2010). Florestas plantadas. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin; SILVA, Lindamir Monteiro da; RODRIGUES, Marcelo Abelha; LEUZINGER, Márcia Dieguez [org.]. Código Florestal – 45 anos – estudos e reflexões. Curitiba: Letra da Lei.

SCHUMPETER, Joseph Alois (1961). Capitalismo, socialismo e democracia. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

SOMBART, Werner (1992). El burgués. Trad. Maria Pilar Lorenzo. Madrid: Alianza.

SOUZA, Washington Peluso Albino de (1970). Direito Econômico e economia política. Belo Horizonte: Prisma, v. 1.

SOUZA, Washington Peluso Albino de (1978). Direito Econômico e legislação florestal. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, v. 26, n.19/20, maio/out.

TRENNENPOHL, Curt (2012). Capítulo VI – Do Cadastro Ambiental Rural. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme [org.]. Novo Código Florestal – comentários à Lei 12.651, de 28 de maio de 2012, e à MedProv 571, de 25 de maio de 2012. São Paulo: Revista dos Tribunais.

PARTICIPAÇÃO E PRODUTIVIDADE NA COMPOSIÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA): ENTRE A FALÁCIA E A EFETIVIDADE NA PRODUÇÃO DE ATOS NORMATIVOS

Rodrigo Augusto Lima de Medeiros¹

RESUMO

O artigo propõe examinar significados por trás dos instrumentos legais que aumentam ou diminuem os assentos no Conama, avaliando conjecturas técnico-administrativas. Verificar-se-á a relação entre mudanças de composição do Conselho e o número de resoluções aprovadas em cada período presidencial desde 1984. Será possível mensurar as alterações na composição do Conselho ao longo dos 38 anos de sua existência, a fim de testar a hipótese aventada politicamente de que “a diminuição do Colegiado traria mais agilidade produtiva”. O trabalho examina se houve ou não equívocos conceituais que justificaram mudanças radicais na representação dos segmentos. A redução na representatividade no Conama foi produto de convicção política não-informada. Não se discute aqui a boa-fé do agente político, pouco importa, o fato é que se trata de pressuposto que não encontra evidência empírica.

Palavras-Chave: Conama. Composição. Participação. Produtividade.

1 INTRODUÇÃO

É intenção deste trabalho explorar dimensões simbólicas da institucionalização da política ambiental (TEIXEIRA, C. et al., 2019) e privilegiar a interpretação de tais mudanças gerenciais no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) por meio do exame da edição de resoluções. A fim de examinar

¹ Professor Titular do Centro Universitário de Brasília (CEUB). Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB).

os processos técnico-administrativos que dimensionam a agenda ambiental no Brasil (VALE, M. et al., 2021; SANTANA, 2019), este artigo parte do pressuposto de que a efetividade da Política Nacional do Meio Ambiente depende da aderência de segmentos da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais para um mesmo propósito (SOUZA, 2000; CIRNE, 2013). É nesse contexto político-administrativo que este artigo objetiva examinar a relação entre participação e produtividade no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Analisaremos o Conama como instrumento de mensuração para se avaliar a política ambiental no Brasil, na medida em que é órgão consultivo e deliberativo de normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ao rastrear as normas que modificaram a representação do Conselho ao logo de sua história, pretendemos propor reflexões sobre a potencialidade construtora da diversidade de atores sociais na condução de empreendimentos coletivos (LÉVI-STRAUSS, 1993; GEERTZ, 1989). Queremos apenas chamar a atenção para o papel da diversidade na ampliação da capacidade produtiva. Sugerimos a seguinte proposição como problema de análise: existe uma relação direta entre participação e produtividade, ou seja, quanto mais conselheiros mais produção técnico-normativa no Conselho Nacional do Meio Ambiente. Essa proposição é inversamente proporcional as justificativas que procuraram legitimar as mudanças na configuração do Conama. Apesar de não haver exposições de motivos para o Decreto nº 9.806/2019 que dispõe sobre “a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama”, a justificativa prolatada pelo Governo Federal e seus porta-vozes era a de que seria necessário reduzir o tamanho do Conama para que houvesse mais “racionalidade” na regulamentação ambiental.

A efetividade do Conama entendida como mais celeridade e mais produção de atos normativos, ou seja, maior número de atos do Conselho (resoluções, proposições, recomendações e moções). Nos últimos cinco (5) anos, criou-se expectativa sobre a hipótese de que “a diminuição do Colegiado traria mais coerência a política ambiental”. Em síntese, aventava-se a hipótese de que a quantidade elevada de conselheiros e segmentos no Conama impactava negativamente no debate técnico da política ambiental. A ideia aqui é colocar essas elucubrações a prova.

Assim, propõe-se examinar significados por trás dos instrumentos legais que aumentam ou diminuem os assentos no Conama, avaliando conjecturas técnico-administrativas. Simultaneamente, faremos uma verificação quantitativa dos dados referentes as mudanças de composição do Conselho e a relação disso com o número de resoluções aprovadas em cada período presidencial específico. Não será possível mensurar a efetividade do Conama no cumprimento de suas atribuições legais, entretanto, este artigo examinará as alterações na composição do Conselho ao longo dos 38 anos de sua existência, a fim propor algumas reflexões acerca das mudanças. Durante esse período, conseguimos identificar onze (11) mudanças na composição do Conselho com alteração de representatividade dos segmentos e no número de conselheiros².

Em termos da execução de políticas públicas no âmbito do Governo Federal brasileiro, a participação ao longo de 38 anos de Conama (de 1984 a 2022) será examinada com base nas leis, decretos e regimentos que regulamentaram sua composição. Propomos aqui examinar essas normas para registrar o histórico das participações. Não é intenção do artigo fazer qualquer inferência qualitativa dos atos do Conselho. O rastreamento de decretos, regimentos, discursos que definiram os segmentos e o número de conselheiros para o Conama será realizado na perspectiva de uma antropologia das instituições ou do Estado (TEIXEIRA et al., 2019). Procuraremos encontrar padrões técnicos, administrativos e discursivos na condução das transformações representativas do Conselho.

Não é o objetivo deste trabalho fazer levantamento bibliográfico exaustivo. Pretende-se apenas instrumentalizar alguns conceitos, para elaborar uma análise empírica da situação de representação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). O tratamento técnico-administrativo das demandas dos diversos grupos de interesses existentes na sociedade é interpretado de diferente maneira por autores que pensam a democracia, tais como: Talcott Parsons (2010), Gaetano Mosca (1992), Robert Michels (2011), Robert Dahl (1997), Charles W. Mills (1973) e Carole Pateman (1992). Essa literatura especializada levanta questionamentos

² Algumas mudanças são muito sutis. Representa a alteração de um assento no conselho por conta de mudança na estrutura do Poder Executivo, por exemplo, criação ou extinção de Ministério. Outras mudanças são mais significativas e alteram a composição do Conselho.

fundamentais para as concepções contemporâneas de democracia: a democracia está para além dos direitos políticos de votar e ser votado, i.e., para além do autogoverno liberal de ter representantes eleitos que estabeleçam normas e tomem decisões reguladoras da vida sob a jurisdição no Estado-nação. Em termos conceituais, aponta-se para a própria necessidade da diversidade de atores sociais na produção da eficácia da democracia. É nesse sentido que a democracia não é somente as garantias eleitorais de votar e ser votado (direitos políticos), garantidos pelas regras procedimentais da Justiça Eleitoral, mas principalmente é a legitimidade no processo de formulação de regras que devem ser cumpridas por todos, nos termos de uma legitimidade procedimental, na perspectiva weberiana (WEBER, 1921).

As alterações no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) deram a tônica da política ambiental na atual gestão do Governo Federal (2019-2022). A pandemia Covid19 evidenciou as mudanças. Trata-se de planejamento de governo que ao atingir o comando central da política ambiental no MMA, no Ibama e no ICMBio, afeta a capacidade da burocracia especializada atuar no cumprimento de suas prerrogativas legais, desmantelando a capilaridade de ação no território nacional. Esse processo atingiu diversos níveis operacionais da fiscalização, da gestão de Unidades de Conservação (UCs), dos compromissos internacionais com convenções sobre mudança do clima e sobre biodiversidade biológica, entre outros. É nesse sentido que esse rearranjo institucional impactou sobremaneira a política ambiental brasileira. O Governo Federal (2019-2022) tentou afastar a política ambiental de pautas mais rurais e aproximá-la de agendas mais urbana (principalmente, a política nacional de resíduos sólidos), sendo a principal marca da atual gestão.

Portanto, este artigo examinará as mudanças no Conselho Nacional do Meio Ambiente no período de 1984 a 2022, priorizando o significado das últimas alterações na legislatura 2019 a 2022 e suas reverberações para a política ambiental, tanto o Decreto nº 9.806/2019, que modifica a composição do Conama, quanto a Portaria nº 630/2019, que aprova novo regimento interno para o Conselho. A redução do número de assentos destinados às entidades ambientalistas produziu desequilíbrio representativo entre os segmentos do conselho. Iremos testar se houve

ou não equívocos conceituais que justificaram mudanças radicais na representação dos segmentos.

Em suma, este artigo divide-se em quatro seções, sendo uma introdução, uma conclusão e duas seções de desenvolvimento. A primeira seção do desenvolvimento apresenta breve análise sobre a composição do Conama, contextualizando o histórico da participação, a fim de apresentar o impacto da mudança realizada em 2019. Por exemplo, a representação das entidades ambientais teve seus assentos reduzidos em mais de 80% (de 22 para 4 vagas), havendo completo esvaziamento de representações dos trabalhadores, dos povos indígenas, das populações tradicionais e da comunidade científica, ou seja, houve a extinção desses assentos. A segunda seção do desenvolvimento é sobre as resoluções e a investigação histórica da relação entre participação e produtividade dos atos do Conselho. Por fim, as considerações finais procuram endereçar o problema da investigação traçando algumas características do desequilíbrio na composição da atual política ambiental (gestão 2019-2022), demonstrando potencial equívoco conceitual no estabelecimento político da relação direta entre redução do conselho e aumento de eficácia da política ambiental.

2 ANÁLISE DA COMPOSIÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO NO CONAMA

O processo político de amadurecimento da agenda ambiental no Brasil remonta a década de 1970 com a instituição das primeiras normas mais estruturantes da agenda ambiental. Na análise de Renato Santos de Souza (2000), o Brasil não possui sistema de proteção ambiental tão antigo e organizado quanto os de alguns países desenvolvidos, entretanto, ele é um dos pioneiros dentre os países em desenvolvimento na instituição de uma política ambiental (2000, p. 274-313)³.

Na década de 1980, a Lei nº 6.938/1981 instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), órgão superior do SISNAMA,

³ Mesmo que as décadas de 1930, 1940, 1950 e 1960 tenham testemunhado algumas regulamentações ambientais (Código das Águas, Código Florestal, Código de Pesca, Código de Mineração), é na década de 1970 com a influência da Conferência de Estocolmo (1972) que cresce a preocupação legislativa com os “problemas ambientais do desenvolvimento” (SOUZA, 2000).

possui a missão de implantar a lógica de governança na elaboração de atos ambientais (SOUZA, 2000; MEDEIROS, 2018; SANTANA, 2019). Posteriormente, a edição da Lei Complementar nº 140/2011 atribuiu mais organicidade a Política Pública (BUCCI, 2006) ambiental ao ajustar a cooperação entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) no que tange ações administrativas decorrentes do exercício de competências constitucionais comuns relacionadas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição e à preservação das florestas, da fauna e da flora (MEDEIROS, 2019).

É possível ter uma perspectiva confiável das mudanças no Conama, caso façamos a devida comparação histórica na composição do Conselho. O histórico de mudanças que fundamenta a participação no Conselho Nacional do Meio Ambiente está registrada em legislação específica. Ou seja, leis, decretos, portarias e resoluções são os instrumentos normativos que regulamentam a participação no Conselho. Iremos rastrear a composição do Conama ao se analisar os regimentos internos e os decretos que regulamentam o funcionamento do Conselho. O Conama teve ao longo de sua existência seis (6) regimentos internos, são eles:

1º Regimento Interno. Resolução CONAMA Nº 001/1984 - "Aprova o Regimento Interno do CONAMA" - Data da legislação: 05/06/1984 - Publicação Boletim de Serviço/MI, de 20/07/1984;

2º Regimento Interno. Resolução CONAMA Nº 025/1986 - "Dispõe sobre a aprovação do novo Regimento Interno do CONAMA". - Data da legislação: 03/12/1986. Alterada pelas Resoluções nº 12, de 1987, nº 07, de 1989, nº 08, de 1989, e 07, de 1991);

3º Regimento Interno. Resolução CONAMA Nº 007/1991 - "Dispõe sobre alterações no Regimento Interno do CONAMA" – Data da legislação: 19/09/1991;

4º Regimento Interno. Portaria MMA Nº 168/2005 - "Regimento Interno do CONAMA" - Data da legislação: 10/06/2005. Revogada pela Portaria nº 452, de 17 de novembro de 2011;

5º Regimento Interno. Portaria MMA Nº 452/2011 - "Regimento Interno do CONAMA" - Data da legislação: 17/11/2011 - Revogada pela Portaria nº 630, de 05 de novembro de 2019;

6º Regimento Interno. Portaria MMA Nº 630/2019 - "Regimento Interno do CONAMA" - Data da legislação: 05/11/2019.

Observamos que no início os regimentos internos (RI) eram aprovados por Resolução do próprio colegiado. A dinâmica muda no 4º RI quando se começa instituir por Portaria do Ministério do Meio Ambiente. Em outra ocasião, valerá a pena investigar se houve mitigação na autonomia do Conselho ou apenas uma mudança de instrumento jurídico. Por enquanto, fiquemos com a potencial comparação entre as diversas composições do Conama, utilizamos a mesma divisão por segmentos que os regimentos internos utilizam. Há variações entre os Regimentos Internos. A principal diferença é a denominação atribuída ao segmento da sociedade civil. Em alguns momentos, os representantes da sociedade civil são denominados “entidades de trabalhadores e da sociedade civil” e, em outros, são denominadas “entidades ambientalistas”. Outro detalhe relevante é a gradual substituição das **entidades de trabalhadores** por **entidades ambientalistas**. Para viabilizar a comparação da composição do Colegiado entre os períodos presidenciais, foi necessário fazer algumas generalizações em suas categorias. Denominaremos “entidades de trabalhadores” e “entidades ambientalistas” como “sociedade civil”. Assim, teremos os seguintes segmentos que compõe, historicamente, o Conama:

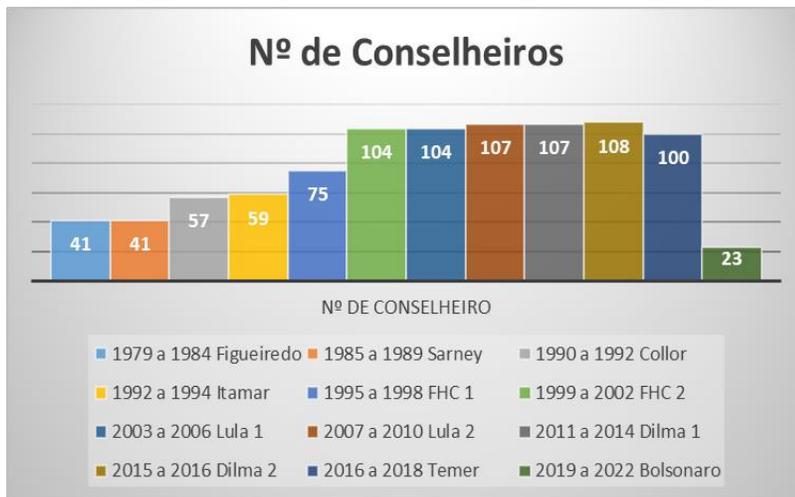
- a. Sociedade Civil
- b. Entidades Empresariais
- c. Governos Municipais
- d. Governos Estaduais
- e. Governo Federal

Ainda restam alguns detalhes de padronização, a fim de propor uma comparação adequada. Algumas categorias são dúbias e podem ser caracterizadas como um segmento ou outro. Por exemplo, as entidades de representação dos Estados e Municípios, respectivamente, ABEMA (Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente) e ANAMMA (Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente), possuem caráter ambíguo porque ao mesmo tempo que representa Estados e Municípios (entes federados) são associações civis de direito privado, sem fins econômicos. Ou seja, poderiam ser tanto governo estadual ou municipal quanto sociedade civil.

O gráfico abaixo tenta sistematizar a participação dos segmentos ao longo dos 38 anos de existência do Conama (1984-2022). A criação do Conselho pela Lei

6.938/1981 traz em seu bojo a primeira composição que é replicado na 1ª Reunião Ordinária, em 05 de junho de 1984.

Gráfico 1 – Número de Conselheiro por Período Presidencial



Fonte: próprio autor.

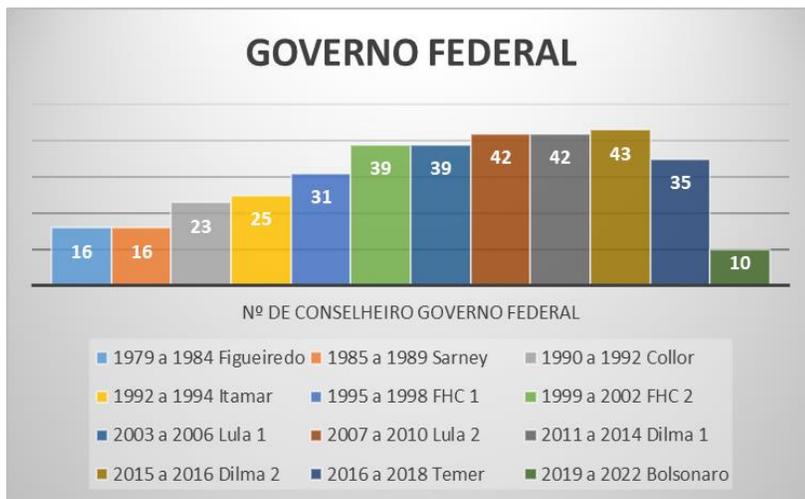
Observamos no gráfico 1 o número total de membros do Conama ao longo do tempo. É evidente a redução drástica proposta pela gestão 2019-2022. A atual configuração é a com menos conselheiros. É importante explorar um pouco mais a primeira composição do colegiado porque ela servirá de referência para as seguintes. A composição do Conama posta na Lei nº 6.938/1981 é replicada no 1º Regimento Interno (Resolução nº 001, 05 de junho de 1984). Essa primeira composição já traz uma tendência que se reproduzirá nos próximos Regimentos Internos, sempre houve supremacia numérica do Governo Federal no Conselho. Historicamente, essa hipertrofia na representação do Poder Executivo Federal cresce em número absoluto nos anos seguintes.

O Conselho teve sua primeira composição determinada pela própria lei que o criou. Depois as mudanças foram operadas por meio de Decretos. Os Decretos são os seguintes:

- a) João Figueiredo (Gestão de 1979 a 1985). Instalação do Conama pela lei nº 6.938/1981. A composição inicial foi estabelecida na própria lei de criação e no Regimento Interno.

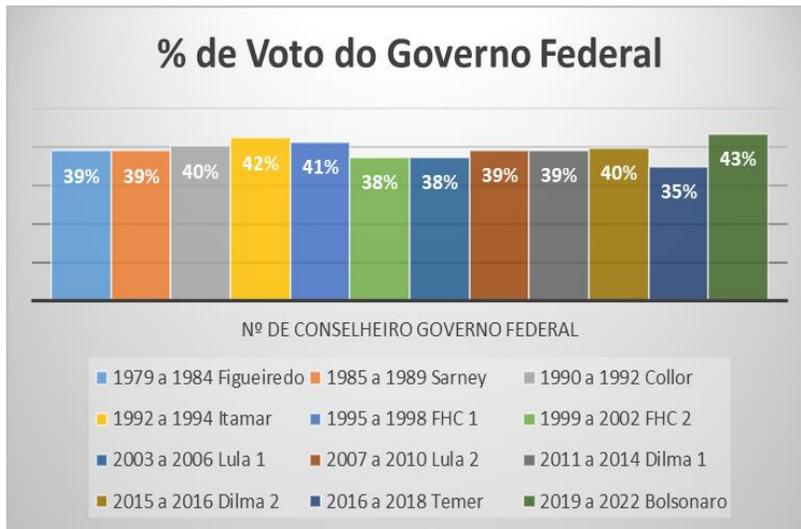
- b) José Sarney (Gestão de 1985 a 1990). A composição inicial foi estabelecida na própria lei de criação e no Regimento Interno.
- c) Collor de Melo (Gestão de 1990 a 1992). A composição de 1991 a 1994 foi regida pelos Decreto nº 99.274/1990 e nº 99.355/1990;
- d) Itamar Franco (Gestão de 1992 a 1994). A composição de 1991 a 1994 foi regida pelos Decreto nº 99.274/1990 e nº 99.355/1990;
- e) Fernando Henrique Cardoso I (Gestão 1995 a 1998). A composição de 1995 a 1998 foi regida pelo Decretos nº 1.523/1995, nº 1.542/1995 e nº 2.120/1997;
- f) Fernando Henrique Cardoso (Gestão 1999 a 2002). A composição de 1999 a 2002 pelo Decreto nº 3.942/2001;
- g) Luís Inácio Lula da Silva (Gestão 2003 a 2006) Composição 2003-2006 pelo Decreto nº 3.942/2001;
- h) Dilma Rousseff (Gestão 2007 a 2010). Composição 2007-2010 pelo Decreto nº 6.792/2009;
- i) Dilma Rousseff (Gestão 2011 a 2016). A composição de 2011 a 2014 pelo Decreto nº 6.792/2009;
- j) Michel Temer (Gestão 2016 a 2018). Composição 2016-2018 pelo Decreto nº 6.792/2009.
- k) Jair Bolsonaro (2019 a 2022). A composição de 2019 até o presente está sendo regulada pelos Decretos nº 9.806/2019 e nº 9.939/2019.

O gráfico 2 traz a representação do Governo Federal no Conama. O Governo Federal sempre teve supremacia representativa no colegiado ambiental. Em alguns momentos específicos o Governo Federal teve mais voto do que em outros momentos, contudo, sempre mantém boa margem de vantagem. Isso revela algumas fragilidades do pacto federativo e alguns gargalos da política ambiental.

Gráfico 2 – Representação do Governo Federal no Conama

Fonte: próprio autor.

O pacto federativo e as disputas constitucionais em torno das competências comuns nunca foram devidamente trabalhados no âmbito do Conama. Em certos momentos, o Governo Federal demonstra alguma vontade em estabelecer expedientes administrativos para conciliar os interesses entre os entes federados. Contudo, têm sido constantes as dúvidas inerentes a falta de definição evidente das competências dos entes federados. Isso acarreta conflitos interfederativos. Falta interesse político para descentralizar o Sistema Nacional do Meio Ambiente, a fim de potencializar a agenda ambiental nos estados e municípios. Observamos é a constante da supremacia do Governo Federal que sempre possui, em termos de proporção, o maior segmento de votos no Conama. Proporcionalmente, dividindo o número de conselheiros do Governo Federal pelo número de membros do Conselho, os governos Figueiredo e Sarney tiveram a menor proporção de votos em suas gestões. Período de transição entre o Regime Militar e a Redemocratização que talvez tenha suscitado questionamentos sobre o pacto federativo e a necessidade de maior autonomia aos entes federados na regulamentação das questões ambientais. A supremacia do Governo Federal cresceu e se estabilizou. Mesmo no Governo Bolsonaro que nomeou 10 conselheiros ao Conama, proporcionalmente, eles representam 43,48% dos votos, uma das maiores porcentagens (Gráfico 3).

Gráfico 3 – % de voto do Governo Federal

Fonte: próprio autor.

A emergência sanitária da Covid19 evidenciou o planejamento da agenda ambiental no âmbito do Governo Federal. As mudanças promovidas no Conama deram a tônica das políticas ambientais na atual gestão do Governo Federal (2019-2022). A tentativa de diminuir atribuições do Ministério do Meio Ambiente relacionadas às pautas rurais e de priorizar as pautas urbanas é a principal marca dessa gestão⁴. As alterações empreendidas pelo Governo Federal, em 2019, no Conselho, podem ser consideradas “mudanças sínteses” e que se quedaram evidenciadas durante o período de confinamento.

Apesar de o Decreto nº 9.806, de maio de 2019, que alterou o Decreto 99.274, de 6 de junho de 1990, modificando a composição e o funcionamento do Conama, ser anterior à decretação da pandemia, as mudanças mostraram seu potencial de desarticulação e sua ineficácia para lidar com as questões ambientais durante o confinamento compulsório. A redução do número de assentos destinados às entidades ambientalistas no Conama produziu desequilíbrio representativo entre os segmentos do conselho. Houve distorção do órgão colegiado, gerando lesão à

⁴ Medida Provisória nº 870/2019 que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Posteriormente, transformada na Lei nº 13.844/2019.

preceitos da democracia participativa e das Políticas Públicas de Estado. A distorção na representação do conselho evidenciou-se com as reuniões plenárias online.

O gráfico abaixo demonstra o número de representantes da sociedade civil nos períodos presidenciais. É evidente a diminuição drástica na gestão 2019-2022. As representações são muito estáveis mesmo na transição presidencial. Observamos longos períodos de estabilidade. As presidências de Figueiredo, Sarney, Collor e Itamar mantêm o mesmo número de representantes da sociedade civil. O primeiro governo FHC quase dobra o número de representantes e o segundo coloca no maior patamar que será reproduzido nos próximos cinco períodos presidenciais. A mudança drástica ficou a cargo do Governo Bolsonaro que baixou a representação da Sociedade Civil para patamares muito abaixo dos governos anteriores.

Gráfico 4 – Representação da Sociedade Civil



Fonte: próprio autor.

A composição do Conselho foi afetada de modo que a representação do segmento Sociedade Civil teve seus **assentos reduzidos em mais de 80% (de 22 para 4 vagas)**, refletindo em perda de participação nas Câmaras Técnicas. Também houve total **esvaziamento das representações dos trabalhadores, dos povos indígenas, das populações tradicionais e da comunidade científica**, ou seja, houve a extinção desses assentos. Passar em revista esse processo de participação é fundamental para compreendermos os desequilíbrios na composição da atual política

ambiental do Governo Federal (gestão 2019-2022). A concepção de uma democracia mais participativa que promova a autocomposição na execução de políticas públicas, enquanto etapa de aperfeiçoamento do Estado democrático de direito, parece estar sofrendo retrocessos significativos na agenda ambiental.

3 PONDO A PROVA A TESE DA CELERIDADE PROCESSUAL: A RELAÇÃO ENTRE PARTICIPAÇÃO E PRODUTIVIDADE NO CONSELHO

Conforme havíamos aventado na introdução, não houve considerando nem exposição de motivos na edição do Decreto nº 9.806/2019 que modificou “a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama” na gestão 2019-2022. Apesar da falta de justificativa oficial, representantes do Governo Federal em redes sociais, entrevistas ou conversas de corredor expressavam suas convicções políticas de que a redução do Conama traria, efetivamente, mais celeridade aos atos do Conselho.

Em outras palavras, a convicção política era a de que a diminuição de assentos no Conama traria mais efetividade às deliberações. Efetividade entendida como mais celeridade, portanto, em última instância, haveria mais produção (ou seja, maior número de atos do Conselho: resoluções, proposições, recomendações e moções). O discurso político da diminuição do Colegiado vendia a promessa de que a mudança traria mais “coerência” à política ambiental. Em síntese, para a gestão 2019-2022, a quantidade elevada de conselheiros e de segmentos no Conama impactaria negativamente no debate técnico da política ambiental.

A fala do então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, durante evento de comemoração aos 30 anos da Embrapa, em Campinas (SP), no dia 30 de maio de 2019, ilustra perfeitamente essa convicção política. A reportagem do G1 traz o seguinte depoimento do ex-ministro:

Há discussões no Conama que se arrastam por anos, portanto é importante ter uma melhoria e, aliás, nós fizemos uma consulta a todos aqueles que participam do órgão e foi no sentido unânime de que era necessário aprimorar. Claro que cada um tem a sua concepção de como aprimorar e nós

procuramos fazer isso da melhor forma possível (Porta G1, 30/05/2019)⁵.

A melhoria que o ex-ministro se refere é a da reforma na composição do Conama que o Decreto nº 9.806/2019 realizou e a reedição do novo Regimento Interno (Portaria Nº 630/2019). Ou seja, implementa a convicção política de que a redução de assentos no Conama, com menos participação da Sociedade Civil, traria mais efetividade às deliberações. Esse discurso político em defesa da diminuição do colegiado pode ser representado na seguinte equação: sendo mais fácil o consenso em grupo menor, isso traria maior “coerência” a política ambiental. Quando colocamos essa equação a prova, ela não se sustenta.

Mesmo com a intenção declarada de modificar o regramento infralegal que o ex-ministro declarou em reunião ministerial, posteriormente, publicado por decisão do STF, o Conama na Gestão 2019-2022 teve baixo rendimento propositivo.⁶ Mesmo havendo algumas revogações de resoluções, em sua maioria essas resoluções já tinham sido debatidas em seus méritos nas gestões anteriores e já estavam, administrativamente, prontas para serem votadas. Houve pouco ou nenhum mérito do ex-ministro em pautá-las. O único ganho do ex-ministro foi chamar a atenção vigilante do Ministério Público Federal que resolveu judicializar as deliberações do Conama, substituindo os debates técnico-científicos de conteúdo por disputas judiciárias de forma.

Para viabilizar uma análise comparativa entre as resoluções Conama com a composição do colegiado, sugerimos estabelecer uma classificação das resoluções. Mesmo que seja uma tentativa precária, na medida em que as matérias disciplinadas nas resoluções Conama são multitemáticas, optamos por nomear macrotemas que minimamente organizassem os temas e permitissem compreender a dinâmica

⁵ Portal G1. Disponível em <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2019/05/30/conama-tem-discussoes-que-se-arastam-por-anos-diz-ministro-do-meio-ambiente.ghtml> Acesso em 25 de out. 21.

⁶ Trecho da reunião ministerial em que o ex-ministro do Meio Ambiente declarou ser necessário modificar a legislação infralegal: “então, para isso, precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos neste momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. De IPHAN, do ministério da Agricultura, de ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços para dar de baciada a simplificação, é de regulatório que nós precisamos, em todos os aspectos”.

histórica da agenda ambiental. Grosso modo, as Resoluções versam sobre os seguintes temas:

- i. Licenciamento de empreendimentos;
- ii. Unidade de conservação;
- iii. Gestão territorial;
- iv. Água, irrigação e tecnologia hidráulica;
- v. Biodiversidade;
- vi. Outros.

Não é intenção apreender a conjunção de interesses diversos que edificam as resoluções Conama. Estamos mais preocupados com os arranjos institucionais, assim, a composição de segmentos da sociedade civil (entidades empresariais, entidades ambientalistas, entidades civis de representação dos interesses de Estados e Municípios) e de segmentos dos Governos Federal, Estaduais e Municipais.

Gráfico 5 - Quantidade de Resolução por Presidência (Gestão)



Fonte: próprio autor.

A redução do número de assentos destinados às entidades ambientalistas no Conama e a diminuição significativa dos conselheiros não investiram o Conselho de maior capacidade deliberativa, como mostra o Gráfico 4. A produção de atos do Conama está muito abaixo dos outros períodos. Vários fatores precisam ser considerados, contudo, se a premissa política de que a redução do conselho levaria, necessariamente, a maior eficácia deliberativa, isso deveria, mesmo que de modo

reduzido, ser expresso no gráfico 5. Não é o que vemos. Houve distorção do órgão colegiado com nenhum ganho de eficiência. Talvez por isso mesmo, a diminuição da diversidade no Conama pode ter levado a menor capacidade produtiva.

Reconfigurações e rearranjos no Conama impactaram sobremaneira a política ambiental brasileira, sem, contudo, significar qualquer ganho produtivo. Desmantelamento das estruturas da fiscalização, abandono da gestão territorial de áreas protegidas e pouco interesse com os compromissos climáticos são apenas alguns exemplos dessa desestruturação. A democracia participativa que deve promover maior eficácia legislativa na edição de atos do Conama, a fim de aperfeiçoar as políticas ambientais, parece não ter sido priorizada quando se implementou a convicção política do “menos participação significa maior coerência/eficiência política”. Tal pressuposto tem se mostrado equivocado.

4 CONCLUSÃO

Tentou-se evidenciar que a política ambiental tende a ser tanto mais efetiva quanto mais participação promover. A diversidade e o debate simétrico entre iguais contribuem para maior produtividade normativa, na medida em que há mais esforço na construção de convencimentos. Mesmo sendo o Conama parte de uma estrutura político-administrativa eminentemente governamental, a participação efetiva da sociedade civil e dos Estados e dos Municípios na gestão ambiental torna-se elemento primordial na construção de consensos ambientais mais efetivos.

Concluimos que a redução na representatividade no Conama foi produto de convicção política não-informada. Não se discute aqui a boa-fé do agente político, contudo, se a convicção era genuína ou não, pouco importa, o fato é que se trata de pressuposto falso. Desde a constituição do Conama em 1984 até hoje, apesar de contribuição no aprimoramento da normativa, a agenda ambiental brasileira nunca esteve no centro das preocupações de qualquer dos presidentes que já ocuparam o Palácio do Planalto.

Assim, rastreando as normas que modificaram a representação do Conselho, este artigo realizou reflexões sobre a composição do Conama, especialmente, as modificações recentes realizadas pelo Decreto nº 9.806/2019 e a Portaria MMA nº

630/2019. Apesar de não haver exposições de motivos para as modificações, a justificativa dada, informalmente, para as mudanças foi a de que a diminuição de assentos no Conama traria mais efetividade às deliberações. Efetividade entendida como mais celeridade, portanto, em última instância, haveria mais produção do Conselho. O discurso da justificativa informal dialogava com uma ideia de racionalidade, a qual traria mais “coerência” à política ambiental. Em síntese, para a gestão 2019-2022, a quantidade elevada de conselheiros e de segmentos no Conama impactaria negativamente no debate técnico da Política Ambiental. Isso não foi observado.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ANTUNES, Paulo de Bessa. O que é e para que serve o CONAMA? Direito Ambiental – abr. 2019. Disponível em: <<https://direitoambiental.com/o-que-e-e-para-que-serve-o-conama/>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: Hochman, G., Arretche, M.; Marques, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CIRNE, Mariana Barbosa. A Lei Complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. Revista de Direito Ambiental, vol. 72, p. 67-113, 2013.

DAHL, R. A. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M.A. (orgs.). AGENDA-SETTING. IN: Dicionário de Políticas Públicas. São Paulo: Imprensa Oficial/FUNDAP, 2013.

DURKHEIM, E. As regras do método sociológico. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1995.

GEERTZ, C. Interpretação das Culturas. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1989.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

- KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3ª. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003.
- LÉVI-STRAUSS, C. *Antropologia Estrutural dois*. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário 45, 1993.
- MEDEIROS, R. A. L. *Decodificando a Internacionalização da Amazônia: análise de uma geopolítica ambiental*. Brasília: Trampolim, 2018.
- MEDEIROS, R. A. L. *Limites Estratégicos entre as agendas ambiental e de Segurança Nacional: notas para uma geopolítica ambiental no Brasil do Século XXI*. Trabalho de Conclusão de Curso. Especialista em Altos Estudos em Defesa. Escola Superior de Guerra – ESG. Campus Brasília: 2019. Disponível em <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1067/1/Rodrigo%20Augusto%20Lim%20de%20MEDEIROS.pdf> Acesso em 25 out. 21.
- MIGUEL, L. F. “Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy”. *Revista Lua Nova*, n. 84, pp. 25-63. 2011.
- MILLS, Charles Wright. *La Elite del Potere*. Trad. Do inglês P. Facchi. 3ª ed., Milano, Ed. Feltrinelli, 1973.
- MOSCA, G. *La classe politica*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1992.
- PARSONS, T. *A Estrutura da Ação Social*. Vol. I II. Petrópolis: Ed. Vozes, 2010.
- PATEMAN, C. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- RUA, M, G. *Políticas públicas. Especialização – Módulo Básico. Políticas Públicas - Análise*. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: 2014. 130 p.
- SANTANA, P. C. *A (des) articulação institucional para proteção do meio ambiente no suposto federalismo cooperativo brasileiro: Lei Complementar 140/2011 e sua efetividade*. Tese de Doutorado. Direito. Centro Universitário de Brasília. CEUB, 2019.
- SOUZA, R. *Entendendo a questão ambiental: temas de economia, política e gestão do meio ambiente*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.
- TEIXEIRA, C. C.; LOBO, A.; ABREU, L. E. (org.). *Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais*. Brasília: ABA Publicações, 2019.
- VALE, M. M. et al. *The COVID-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection in Brazil*. *Biological conservation*, [s. l.], v. 255, p. 108994, 2021. DOI 10.1016/j.biocon.2021.108994. Disponível em:

<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=mdc&AN=33568834&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 23 out. 2021.

WEBER, M. Economia e sociedade: fundamentos da Sociologia Compreensiva. v. 1 e 2. São Paulo e Brasília: Imprensa Oficial e Editora UnB, [1921] 2004.

ÁREAS PROTEGIDAS PELO CÓDIGO FLORESTAL E SEUS RELEVANTES SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Celia Maria Machado Ambrozio¹

Fabiana Machado de Checchi Ambrozio²

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo apresentar discussões sobre a relevância dos serviços ecossistêmicos prestados pelas áreas protegidas (áreas de preservação permanente e reserva legal) estabelecidas no Código Florestal – Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para o desenvolvimento rural sustentável, além dos benefícios fundamentais dessas áreas para a conservação da natureza, em específico para o bioma Cerrado. Trata-se de estudo sobre o tema desenvolvimento rural sustentável e serviços ecossistêmicos, envolvendo informações sobre a utilização da ferramenta cadastro ambiental rural – CAR e sobre o mecanismo de Pagamento por Serviços Ambientais - PSA. Foram selecionados para este estudo dois grupos de unidades de conservação de uso sustentável, integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, a Área de Proteção Ambiental - APA e a Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, devido a importância destas unidades para a conservação da natureza no meio rural. A área escolhida de estudo foi APA Serra dos Pirineus e o projeto Mosaico da Serra dos Pirineus formado por um conjunto de RPPNs.

Palavras-chave: serviço ecossistêmico, pagamento por serviços ambientais, área de proteção ambiental e reserva particular do patrimônio natural.

¹ Engenheira Agrônoma, Especialista em Gestão e Tecnologia Ambiental e mestranda em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito e Desenvolvimento Sustentável do UniCeub. E-mail: eliaambrozio@gmail.com.

² Engenheira Ambiental e cursando especialização em Perícias Ambientais. E-mail: abianamca.amb@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo apresentar discussões a respeito de modelos alternativos de desenvolvimento visando romper com o paradigma dominante, em direção ao paradigma emergente, que busca o equilíbrio entre o homem e a natureza, entre as três vertentes do desenvolvimento sustentável (econômico, social e ambiental) visando atender as necessidades das gerações presentes e futuras, e de forma a criar resistência ao modelo global capitalista.

Em um primeiro momento, o texto apresenta as visões convergentes quanto ao tema contribuição da ciência e do conhecimento para a construção de um novo modelo para o desenvolvimento, apresentada pelos cientistas sociais Santos e Morin. Na sequência, introduz discussões apresentadas pelo indígena e ambientalista Krenak, quanto a necessidade de a humanidade despertar para o respeito pelo direito à vida de todos os seres da Terra.

Santos (2000, p.60) esclarece sobre o modelo de racionalidade que se estendeu as ciências sociais a partir do século XIX, podendo se chamar de modelo global (ocidental) de racionalidade científica, o qual vai contra a defesa das duas formas de conhecimento não científico: o senso comum e os estudos humanísticos. De acordo com as informações do autor, a ciência moderna traz a total separação entre a natureza e o ser humano, e visa conhecer a natureza para dominar e controlar.

Morin (2008, p.115) considera que a tecnologia se tornou o suporte epistemológico de simplificação e manipulação generalizada, que são tomadas por racionalidade, inserido no pensamento relativo à sociedade e ao homem. E conclui que a resistência à tecnologização da epistemologia é vital para a humanidade. O ambientalista e pensador indígena Krenak (2020, p.45) em seu livro *Ideias para adiar o fim do mundo*, também trata sobre a problemática de destruição da natureza nos tempos atuais e alerta “estamos todos ameaçados de ruptura ou de extinção dos sentidos de nossas vidas, hoje estamos todos diante da iminência de a terra não suportar nossa demanda”.

Em um segundo momento o artigo apresenta exemplos de políticas públicas ambientais instituídas pelo novo Código Florestal Brasileiro, Lei nº 12.651, de 25 de

maio de 2012, voltadas para a conservação e recuperação da natureza, com ênfase para o procedimento Cadastro Ambiental Rural e o Pagamentos por Serviços Ambientais. E por fim, apresenta breve relato sobre as unidades de conservação de uso sustentável das categorias Área de Proteção Ambiental (APA) e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), estabelecidas pelo SNUC, com a apresentação do Projeto Mosaico de RPPNs, pertencentes ao bioma Cerrado, em área da APA da Serra dos Pirineus situada no estado de Goiás e na área de abrangência da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride).

2 DO PARADIGMA DOMINANTE AO PARADIGMA EMERGENTE

2.1 A crise epistemológica do paradigma dominante

Santos (2000, p.56) explica que a ciência moderna, com o passar dos anos, longe de eliminar os excessos da modernidade, por meio da promessa de dominação da natureza, e de seu uso em benefício comum da humanidade, conduziu a exploração excessiva dos recursos naturais, à catástrofe ecológica, à ameaça nuclear, à destruição da camada de ozônio, à emergência da biotecnologia, da engenharia genética e da consequente conversão do ser humano em mercadoria última, além do aumento da porcentagem dos socialmente excluídos no chamado terceiro mundo, como também nos países mais desenvolvidos.

Ressalta o autor que nos últimos dois séculos houve um desenvolvimento desequilibrado tanto do pilar da emancipação, quanto no pilar da regulação, este em seus três princípios (Estado, mercado e comunidade), exclusivamente orientado para o mercado, com o surgimento no período do capitalismo liberal das cidades comerciais, cidades industriais, até a formação dos mercados mundiais, a industrialização do terceiro mundo e a emergência de uma ideologia mundial de consumismo (SANTOS, 2000, p.56).

Assim explica que a ciência e a tecnologia aumentaram a capacidade de ação de forma excessiva, em relação a nossa capacidade de previsão das consequências do ato em si. Afirma Santos, que vivemos hoje a ambiguidade e a complexidade, e que

após dois séculos, ainda se pergunta pelo papel do conhecimento científico acumulado, será enriquecimento ou o empobrecimento prático das nossas vidas, ou seja, a contribuição será positiva ou negativa para a nossa felicidade? (SANTOS, 2000, p.60).

Santos (2000, p.60) esclarece sobre o modelo de racionalidade que se estendeu as ciências sociais a partir do século XIX, podendo se chamar de modelo global (ocidental) de racionalidade científica, o qual vai contra a defesa das duas formas de conhecimento não científico: o senso comum e os estudos humanísticos. De acordo com as informações do autor, a ciência moderna traz a total separação entre a natureza e o ser humano, e visa conhecer a natureza para dominar e controlar.

Em seguida, considera que o modelo científico do paradigma dominante atravessa uma profunda crise, e comenta sobre a nova concepção da matéria e da natureza que propõe,

em vez da eternidade, temos a história; em vez do determinismo, a imprevisibilidade; em vez do mecanicismo, a interpenetração, a espontaneidade e auto-organização; em vez da reversibilidade, a irreversibilidade e a evolução; em vez da ordem, a desordem; em vez da necessidade, a criatividade e o acidente (SANTOS, 2000, p. 70).

Explica Santos que a relação existente entre sujeito/objeto é uma relação que interioriza o sujeito à custa da exteriorização do objeto, tornando-os estanques e incomunicáveis, esse tipo de conhecimento apresenta-se estruturalmente limitado, e para o autor a crise do paradigma dominante traz o perfil do paradigma emergente (SANTOS, 2000, p.75).

Santos considera que o paradigma para emergir de uma revolução científica da sociedade deve ser um paradigma social, e que as representações deixadas pela modernidade em aberto são, no domínio da regulação, o princípio da comunidade, e no domínio da emancipação, a racionalidade estético-expressiva. Sendo o princípio da comunidade o mais negligenciado nos últimos duzentos anos, o qual contempla as virtudes da participação e a solidariedade em suas dimensões (SANTOS, 2000, p.75).

Conclui o autor que devemos buscar um desequilíbrio dinâmico a favor da emancipação, da cumplicidade epistemológica do princípio da comunidade e da

racionalidade estético-expressiva, em que o paradigma emergente, assume o conhecimento emancipação, um conhecimento compreensivo e íntimo, que não nos separe, e sim nos uma pessoalmente ao que estudamos. Argumenta o autor que “a natureza enquanto objeto de conhecimento foi sempre uma entidade cultural, e que, por isso, desde sempre as ciências ditas naturais formam sociais” (SANTOS, 2000, p.85).

Em seguida, o autor mostra que a ciência moderna é também ocidental, capitalista e sexista. O binómio cultura/natureza, e demais, como abstrato/concreto, espírito/corpo, sujeito/objeto, ideal/real todos são sexistas, o primeiro é o dominante, associado ao masculino, e a ciência moderna torna estes dualismos ainda mais eficazes, dado o universalismo da sua racionalidade cognitivo-instrumental. Afirma Santos, que é inegável que o conhecimento, segundo o paradigma emergente, tende a ser não dualista, sendo baseado na superação de todas essas distinções familiares. E por fim, o autor comenta que “à medida que as ciências naturais se aproximam das ciências sociais, estas se aproximam da humanidade” (SANTOS, 2000, p.92).

Para o autor as três dimensões na construção do novo senso comum são a solidariedade (dimensão ética), a participação (dimensão política) e o prazer (dimensão estética). Cita o autor sobre o princípio novo, da responsabilidade proposto por Hans Jonas (1985), reside na preocupação ou cuidado que nos coloca no centro de tudo, o que acontece e nos torna responsáveis pelo outro, seja ele um ser humano, um grupo social, a natureza. Esta nova ética não é antropocêntrica e individualista, e sim é contra hegemônica, busca uma responsabilidade e solidariedade com o futuro (SANTOS, 2000, p.111).

Santos (2000) discursa sobre a ideia da ruptura epistemológica, de modo a transformar o conhecimento científico num novo senso comum, no chamado conhecimento -emancipação, que consiste em uma lógica libertadora, que dialogue com o conhecimento emancipatório pós-moderno, em que as relações sociais sejam dominantes, no desenvolvimento de uma tópica de emancipação nas diferentes comunidades e nas redes que entre elas se estabelecem. Para o autor, esta nova ética não é antropocêntrica e individualista, e sim é contra hegemônica, busca responsabilidade e solidariedade com o futuro.

2.2 A Ciência e o conhecimento para o desenvolvimento sustentável

Edgar Morin (2008, p. 96) em sua obra “Ciência com consciência” trata da problemática das noções de progresso e de conhecimento, na qual apresenta a ideia de progresso, de natureza cumulativa e linear, e que se vive com a evidência que o crescimento econômico traz desenvolvimento social e humano, e aumento da qualidade de vida. No entanto, o autor considera que começamos a perceber que pode haver dissociação entre quantidade de bens, de produtos, e a qualidade de vida; e que o crescimento econômico pode produzir prejuízos de bem-estar. Em seguida, trata da questão da sociedade e seu condicionamento à ideia de progresso associado à racionalidade, ordem e organização.

Morin (2008, p.97) explica que a história da vida é a hecatombe de espécies, e como exemplo cita que “espécies animais que conseguiram excelente adaptação a determinado meio tornaram-se, quando este meio se transforma, incapazes de sobreviver e desaparecem”. Nessa linha de pensamento, o autor considera que em todas as dimensões do universo há uma problemática complexa do progresso, e que a ideia de progresso “comporta incerteza, negação e degradação potencial, e ao mesmo tempo, a luta contra essa degradação”.

Para Morin (2008, p.98) a ideia de progresso “deve deixar de ser noção linear, simples, segura e irreversível para tornar-se complexa e problemática. A noção de progresso deve comportar autocrítica e reflexividade”.

O autor ainda considera, que o progresso dos conhecimentos especializados, onde não há comunicação, provoca a regressão do conhecimento geral, sendo as ideias especializadas, “operacionais e precisas, e, assim, não nos informam, sobre o sentido de nossas vidas, e ideias absolutamente gerais, que já não mantêm, entretanto, nenhum contato com o real”. O conhecimento na sociedade, que observa apenas os fenômenos econômicos, cita o autor “seria unidimensional, esquecendo outros problemas sociais, de classe, de Estado, psicólogos e individuais” (MORIN, 2008, p.99).

Na sequência, Morin (2008, p.102) coloca que a experimentação pode conduzir à regressão do conhecimento na medida que acredita conhecer um objeto

retirando de seu ambiente natural, ou seja, conhecimento de forma simplificada. E que no conhecimento com relação aos seres vivos, a observação é superior à experimentação.

Cita como exemplo, a experimentação de animais isolados, fechados em gaiolas, sendo incapaz de revelar aptidões e qualidades manifestadas na vida social, e em liberdade. E considera, “que não é menos importante, por método também, considerar objetos e, sobretudo, seres vivos sistemas abertos que só podem ser definidos ecologicamente, ou seja, em suas interações com o ambiente, por fazer parte deles, como eles fazem parte do ambiente” (MORIN, 2008, p.103).

Morin explica que “a cibernética serviu para a redução de tudo aquilo que é social, humano e biológico à lógica unidimensional das máquinas artificiais”. Cita que numerosos sociólogos reconhecem que “a sociedade é fenômeno de autoprodução permanente. Os processos de criatividade e de invenção não se relacionam com a lógica da máquina artificial” (Morin, 2008, p.110).

Assim para o autor “a tecnologia tornou-se, o suporte epistemológico de simplificação e manipulação generalizadas inconscientes que são tomadas por racionalidade” inserido no pensamento relativo à sociedade e ao homem (MORIN, 2008, p.112). Para o autor é preciso pensar de outra maneira, e não mais pensar segundo o paradigma dominante, a epistemologia tecnologizada, e conclui “a resistência à tecnologização da epistemologia é problema não só especulativo, mas também vital para a humanidade” (MORIN, 2008, p.115).

Em resumo, Morin traz como princípio vital para a humanidade o imperativo de resistir à tecnologização da epistemologia, no que se refere a problemática das noções de progresso e desenvolvimento da civilização ocidental, de modo a romper com o princípio da racionalidade, funcionalidade e da lógica unidimensional das máquinas artificiais, e abrir espaço a sociedade de autoprodução permanente, em que predomine os processos de criatividade e de invenção e de valorização dos aspectos sociais, humanos e biológicos.

2.3 O Desastre socioambiental do Antropoceno

O ambientalista e pensador indígena Krenak (2020, p.24) em seu livro *Ideias para adiar o fim do mundo*, cita o autor Boaventura de Sousa Santos “a ecologia dos saberes deveria também integrar nossa experiência cotidiana, inspirar nossas escolhas sobre o lugar que queremos viver, nossa experiência como comunidade”. Em seguida, discute sobre a problemática da destruição da natureza nos tempos atuais e alerta “estamos todos ameaçados de ruptura ou de extinção dos sentidos de nossas vidas, hoje estamos todos diante da iminência de a terra não suportar nossa demanda” (Krenak, 2020, p.45).

Conclui com o alerta sobre o desastre socioambiental da era atual “estamos vivendo uma era que pode ser identificada como Antropoceno, deveria soar como um alarme nas nossas cabeças”, aponta sobre a exclusão da vida e das formas de organização que não estão integradas ao mundo do mercado, e da corresponsabilidade com o lugar onde vivemos e o respeito pelo direito à vida dos seres, e argumenta:

Essa humanidade que não reconhece que aquele rio que está em coma é também o nosso avô, que a montanha explorada em algum lugar da África ou da América do Sul e transformada em mercadoria em algum outro lugar é também o avô, a avó, a mãe, o irmão de alguma constelação de seres que querem continuar compartilhando a vida nesta casa comum que chamamos de Terra (KRENAK, 2020, p.47).

3 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

No contexto de conservação da natureza com objetivo de se alcançar o desenvolvimento sustentável, esse conceito oficial apresentado no Relatório Brundtland que enfatiza para a sustentação da capacidade do meio ambiente em satisfazer as necessidades das gerações atuais e futuras, optou-se por analisar as políticas voltadas a conservação da biodiversidade em áreas protegidas situadas no território brasileiro, sendo selecionado para este estudo as políticas públicas de proteção ao meio ambiente em propriedades rurais, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e os mecanismos de Pagamento por Serviços Ecossistêmicos (PSA).

As políticas públicas CAR e PSA foram estabelecidas nas diretrizes da Lei nº 12.651/2012, novo Código Florestal (CF), dispositivo legal que dispõe sobre as normas gerais de proteção da vegetação nativa, considerando as áreas de preservação permanente (APP), áreas de uso restrito (AUR), área de reserva legal (RL), supressão de vegetação nativa, cadastro ambiental rural (CAR), exploração florestal, controle da origem dos produtos florestais, controle de incêndios, programa de apoio e incentivo a conservação do meio ambiente (PSA), controle de desmatamento e agricultura familiar.

Em referência as pesquisas sobre as funções eco-hidrológicas das florestas nativas situadas em propriedades rurais, em áreas de conservação definidas pelo Código Florestal Brasileiro (APP e RL), Metzger et al (2015) citam o trabalho de Soares-Filho (2013) sobre as alterações no novo CF, que provocaram uma redução de 58% no passivo ambiental, sendo 22 milhões de hectares para adequação de RL e oito milhões de hectares para adequação de APP. Os autores consideram que

as alterações do Código Florestal promoveram uma redução da vegetação protegida em todas as posições do relevo, ora por mudanças nos critérios de delimitação (como no caso dos topos de morro e das áreas ripárias, ou pela flexibilização do cômputo de RL), ora por terem reduzido o passivo ambiental, consolidando a maior parte dos desmatamentos ilegais realizados antes de 22 de julho de 2008 (METZGER ET AL, 2015, p.159).

Metzger et al (2015) ressaltam que para atender o atual cenário de mudanças climáticas, altas oscilações temporais de pluviosidade e aumento na demanda por recursos hídricos, é fundamental aumentar o potencial das paisagens rurais em prover recursos hídricos. E concluem que para reverter o quadro desfavorável provocado pelas mudanças no novo Código Florestal “será necessário o estabelecimento de novas políticas públicas que valorizem o capital natural e incentivem a restauração de áreas degradadas”.

3.1 Cadastro Ambiental Rural

O novo Código Florestal define em seu artigo 29º o Cadastro Ambiental Rural (CAR) como “um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para

todos os imóveis rurais³, 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”. O projeto CAR como principal medida estabelecida no novo CF, tem por objetivo a adequação ambiental das propriedades rurais situadas no território brasileiro e faz parte do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), de responsabilidade do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

As informações a serem cadastradas visando a análise da situação de regularidade ambiental dos imóveis rurais consistem basicamente na identificação do proprietário ou possuidor do imóvel, na informação dos documentos comprobatórios da propriedade ou posse rural e na delimitação do perímetro do imóvel, das áreas remanescentes da vegetação nativa, das áreas de preservação permanente (APP) e de Reserva Legal (RL) e áreas de uso restrito (AUR) e áreas consolidadas.

Segundo os argumentos apresentados por Stefanos et al (2018) “o conjunto de dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR) abre uma nova janela para estudos espacialmente explícitos do ambiente rural na paisagem do Brasil, permitindo uma análise com uma representação precisa da dinâmica do uso e da cobertura da terra no nível da propriedade “.

No ano de 2021 foi implantado o sistema e procedimento técnico denominado AnalisaCAR pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), em parceria com a Universidade Federal de Lavras (UFLA), que consiste em uma plataforma pública para análise dinamizada dos dados declarados no CAR (BRASIL, 2021b).

A plataforma AnaliseCAR visa garantir agilidade no processamento e na análise dos mais de seis milhões de registros constantes do sistema de CAR (Sicar) e possibilitar aos produtores rurais a regularização ambiental de seus imóveis, no caso de déficit de vegetação. Os imóveis que apresentarem excedentes de vegetação

³ Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra. Em seu Art. 4º. Para os efeitos desta Lei, definem-se: I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada.” Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm . Acesso em: 19 set. 2021.

poderão acessar os benefícios da conservação ambiental, como as Cotas de Reserva Ambiental e outras modalidades de PSA, de modo a favorecer as medidas voltadas a restauração florestal e de conservação ambiental no meio rural (BRASIL,2021b).

3.2 Pagamento por Serviços Ambientais

Em relação aos mecanismos de Pagamento por Serviços Ecológicos e Ambientais (PSA) e sua regulamentação recente, por meio da publicação da Lei nº 14.119/2021, como forma de incentivo à conservação e desenvolvimento rural sustentável, pela remuneração em troca do bem preservado, cabe mencionar os autores SHIKI et al (2015), que tratam sobre os mecanismos de PSA, como um instrumento econômico de gestão ambiental e sua relação com o desenvolvimento rural, e sobre a problemática ambiental no Brasil,

Esta prática de uso da terra e degradação florestal constitui na atualidade o maior problema ambiental brasileiro, responsável pela emissão de gases de efeito estufa, causadora de mudanças do clima. Neste processo, há décadas o Brasil vive um estado de conflito de ocupação de áreas de fronteira e áreas consolidadas, de natureza ambiental, social, fundiária e econômica, envolvendo grandes fazendeiros, agricultores familiares e povos indígenas e tradicionais da floresta, de equacionamento complexo e multifacetado (SHIKI ET AL, 2015, p.283).

Elucidam os autores que a degradação da biodiversidade e da capacidade de produção de água, serviços ecológicos provenientes de áreas reflorestadas, continuam sendo deteriorados nas propriedades privadas, apesar de protegidas pelo Código Florestal, e que os instrumentos coercivos de comando e controle não têm sido eficientes para o cumprimento da função social e ambiental da propriedade privada (SHIKI ET AL, 2015, p.283).

Os autores comentam que o investimento em revegetação florestal de áreas degradadas com manejo agroecológico pode aumentar a biodiversidade, a capacidade de retenção de água, a ciclagem de nutrientes e outros serviços que fazem aumentar a produção de um bem de uso ou um bem de troca, portanto passível de comodificação. (SHIKI ET AL, 2015, p.285).

Esclarecem os autores que os instrumentos econômicos atendem ao princípio do protetor-recebedor ou o provedor-recebedor, e ilustram:

O ICMS Ecológico é o mais utilizado no Brasil, que é um incentivo aos municípios com ativos ambientais mais proporcionais que outros, a conservar seus parques e outras áreas de preservação da biodiversidade. Outros incentivos positivos para promover mudanças no comportamento ambiental de pessoas individuais e empresas são os subsídios para agricultores com práticas de produção ambientalmente saudáveis, isenção de impostos como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto Territorial Rural (ITR) para aqueles que mantem um bosque ou uma Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) em suas propriedades (SHIKI ET AL, 2015, p.287).

A publicação recente da Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), dispõe sobre os contratos de pagamento por serviços ambientais e em seu artigo 2º definiu ecossistemas, serviços ecossistêmicos, serviços ambientais, PSA, pagador e provedor de serviços ambientais (BRASIL, 2021a), bem como classificou os tipos de serviços ecossistêmicos (provisão, suporte, regulação e culturais), apresentados na tabela 1 a seguir:

Tabela 1. Tipos de serviços ecossistêmicos

Serviços ecossistêmicos	Objetivo	Exemplos
Provisão	Os que fornecem bens ou produtos ambientais utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização.	Água, alimentos, madeira, fibras, extratos, entre outros.
Suporte	Os que mantêm a perenidade da vida na Terra.	A ciclagem de nutrientes, a decomposição de resíduos, a produção, a manutenção ou a renovação da fertilidade do solo, a polinização, a dispersão de sementes, o controle de populações de potenciais pragas e de vetores potenciais de doenças humanas, a proteção contra a radiação solar

		ultravioleta e a manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético.
Regulação	Os que concorrem para a manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos.	Como o sequestro de carbono, a purificação do ar, a moderação de eventos climáticos extremos, a manutenção do equilíbrio do ciclo hidrológico, a minimização de enchentes e secas e o controle dos processos críticos de erosão e de deslizamento de encostas.
Culturais	Os que constituem benefícios não materiais providos pelos ecossistemas.	Por meio da recreação, do turismo, da identidade cultural, de experiências espirituais e estéticas e do desenvolvimento intelectual, entre outros.

Fonte: Elaboração própria.

As políticas públicas ambientais implementadas pelo novo Código Florestal, CAR e PSA são de extrema importância para favorecer a implantação das medidas e ações ambientais que favoreçam a adequada prestação dos relevantes serviços ecossistêmicos em áreas protegidas (APP, RL e RPPNs) prestados pelo bioma Cerrado, com destaque para a produção de água e de alimentos, polinização, controle de pragas e vetores de doenças humanas, regulação do clima, manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético, sequestro de carbono e purificação do ar, controle dos processos críticos de erosão, além dos benefícios não materiais, por meio do turismo, educação ambiental e valorização da diversidade sociocultural.

Entre os objetivos estabelecidos no artigo 4º da lei da PNPSA, destaca-se de forma sucinta as seguintes ações: estimular a conservação dos ecossistemas, dos recursos hídricos, do solo, da biodiversidade, do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado; valorizar econômica, social e culturalmente os serviços ecossistêmicos; evitar a perda de vegetação nativa, a fragmentação de habitats, a desertificação e outros processos de degradação dos ecossistemas nativos e fomentar a conservação sistêmica da paisagem; reconhecer as iniciativas

individuais ou coletivas que favoreçam a manutenção ou a recuperação dos serviços ecossistêmicos por meio de retribuição monetária ou não monetária; estimular a pesquisa científica relativa à valoração dos serviços ecossistêmicos e ao desenvolvimento de metodologias de execução, de monitoramento, de verificação e de certificação de PSA (BRASIL, 2021a).

Entre as diretrizes da PNPSA ressalta-se a utilização do PSA como instrumento de promoção do desenvolvimento social, ambiental, econômico e cultural das populações em área rural e urbana e dos produtores, em especial das comunidades tradicionais, dos povos indígenas e dos agricultores familiares e a adequação do imóvel rural e urbano à legislação ambiental (BRASIL, 2021a).

Shiki et al (2015) ressaltam a importância dos mecanismos de Pagamento por Serviços Ecossistêmicos ou Ambientais (PSA) como um instrumento econômico de gestão ambiental e sua relação com o desenvolvimento rural sustentável, no contexto de deterioração contínua dos serviços ecossistêmicos provenientes de áreas reflorestadas nas propriedades privadas no país, como exemplo citam a degradação da biodiversidade e da capacidade de produção de água.

Na atualidade, no contexto de movimentos ambientais para reversão dos processos de degradação ambiental a nível mundial, a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) proclamou a Década da Restauração de Ecossistemas no período de 2021 a 2030, como um apelo para a proteção e revitalização dos ecossistemas em todo o mundo, para o benefício tanto das pessoas como da natureza, considerando que ecossistemas saudáveis podem melhorar a subsistência das pessoas, combater as mudanças climáticas e deter o colapso da biodiversidade. Este movimento global é liderado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO).

Em suma, a Lei 14.119/2021, que regulamenta o pagamento por serviços ambientais instituído pelo novo Código Florestal, em seu Capítulo III – Do Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, representa um grande avanço para estimular a restauração das florestas e das paisagens rurais no Brasil, de modo a alcançar o desenvolvimento rural sustentável, além de demonstrar a importância ambiental das áreas protegidas por lei para a

conservação da biodiversidade e para a adequada prestação dos serviços ecossistêmicos dos biomas brasileiros.

4 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL NO BIOMA CERRADO

4.1 Cerrado

Estudos confirmam que o bioma cerrado é um dos maiores *hotspots* do mundo, com uma cobertura de mais de 2 milhões de quilômetros quadrados, sendo uma das regiões de savana mais ricas em nível biológico, localizado em três das maiores bacias hidrográficas da América do Sul (Tocantins, Araguaia, São Francisco e Prata). Seus diversos ecossistemas abrigam uma grande variedade de espécies e ainda garantem a subsistência de populações humanas, por meio de seus recursos naturais que sustentam agricultores familiares, comunidades tradicionais e povos indígenas (SAWYER et al, 2018).

Os menores níveis de proteção têm sido registrados nesse bioma, restando apenas aproximadamente oito por cento de sua área protegida, portanto de extrema urgência a adoção de medidas para garantir sua sustentabilidade e o bem-estar das populações que nele residem. Em relação ao total de 8,21% de território legalmente protegido por unidades de conservação, o bioma Cerrado apresenta 2,85% de unidades de conservação (UC) de proteção integral e 5,36% de unidades de conservação de uso sustentável, incluindo 0,07% de Reservas Particular do Patrimônio Natural -RPPNs (SAWYER et al, 2018).

Projeções para as próximas décadas mostram que os maiores aumentos na produção agrícola do país ocorrerão no Cerrado. Ao mesmo tempo, o Código florestal ainda permite que vastas áreas sejam convertidas legalmente para cultivos e pastagens no Cerrado, ampliando ainda mais a fragmentação dos remanescentes, deixando-os suscetíveis aos efeitos de borda, que acarretam perda de biodiversidade e comprometimento de suas funções ecológicas (SAWYER et al, 2018).

Uma estimativa sobre a vegetação natural remanescente indica que o Cerrado sofreu um grande impacto. Cerca de 78,7% de sua área está sob alguma forma de

uso pelo homem, o que significa que apenas 21,3%, ainda se conservam intactos.⁴ Conforme dados apresentados no projeto MapBiomias, em 2019, o uso do solo predominante na região do Cerrado foi pastagem cobrindo cerca de 60.996.724,65 hectares (30% da área total). Em relação a agricultura, de acordo com o Agrosatélite, no ano de 2014 o cultivo de soja predominou nessa região, cobrindo cerca de 15.599.952,64 hectares (8% da área total).⁵

Devido à intensa perturbação nos ambientes naturais em áreas do Cerrado no estado de Goiás, ocasionada pelo agronegócio, considera-se necessária a construção de um novo modelo de desenvolvimento no meio rural, com estratégias voltadas à conservação ambiental para a adequada prestação dos serviços ecossistêmicos.

Para que haja a sustentabilidade é preciso adoção de medidas efetivas dos diversos segmentos rurais, assegurando a preservação dos remanescentes de vegetação nativa, a formação de corredores ecológicos, a criação de unidades de conservação ambiental privadas — Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), a restauração de áreas degradadas e a implantação de práticas agroecológicas em áreas destinadas às atividades agropecuárias, bem como também a adoção de medidas eficazes para a eliminar os impactos negativos advindos do desmatamento e de queimadas em propriedades rurais (COSTABEBER; CAPORAL, 2003).

4.2 Unidades de Conservação de Uso Sustentável em Goiás

Segundo a Lei 9.985/20, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e dá outras providências, o objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é conciliar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos seus recursos naturais e define uso sustentável como exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais

⁴ CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL. Hotspot revisitados. [S. l.], [2020]. Disponível em: <https://www.conservation.org/docs/default-source/brasil/HotspotsRevisitados.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

⁵ PROJETO MAPBIOMAS. Coleção 6 da Série Anual de Mapas de Uso e Cobertura da Terra do Brasil. MapBiomias, 2020. Disponível em: <https://mapbiomas.org>. Acesso em: 26 jul. 2021.

atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável (BRASIL, 2000).

Foram selecionados para este estudo dois grupos de unidades de conservação de uso sustentável, integrantes do SNUC, a Área de Proteção Ambiental - APA e a Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, devido a importância destas unidades para a conservação da natureza no meio rural. A área escolhida de estudo foi APA Serra dos Pirineus e o projeto Mosaico da Serra dos Pirineus, formado por um conjunto de RPPNs.

De acordo com informações constante no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, entre as sete categorias de unidade de conservação de uso sustentável, a Área de Preservação Ambiental (APA) e a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) ocupam juntas 56,05% do total UCs no Brasil, sendo a área total protegida de 1.307.116,26 km². Esse fato mostra a relevância dessas duas categorias na preservação dos ecossistemas e da biodiversidade, e como consequência na provisão dos serviços ecossistêmicos para a sociedade e meio ambiente. As unidades de conservação federais abrangem, aproximadamente, 8,87% do território nacional, sendo 747 pertencentes às categorias de Uso Sustentável (equivalente a 4,61% do território brasileiro) e 139, às de Proteção Integral (que corresponde aos outros 4,26%) (MMA, 2020).

Vale lembrar das características de uma APA para destacar sua importância perante os serviços ambientais e ecossistêmicos, assim como de uma RPPN. A APA normalmente possui um território extenso com determinado grau de ocupação humana, o qual é definido pelo zoneamento do plano de manejo com as restrições de uso e ocupação, e ordenamento das atividades. Considerando esse uso alternativo do solo, o objetivo da APA é garantir a sustentabilidade do uso dos recursos naturais com a defesa da diversidade biológica (BRASIL, 2000).

A categoria APA pode ser constituída de terras públicas e privadas, cabendo ao respectivo proprietário estabelecer as condições de utilização referente a visitação pública e pesquisa científica, observando os aspectos legais. Já a RPPN é uma área privada, gravada com perpetuidade na matrícula do imóvel, com o objetivo simples

de conservar a diversidade biológica, sendo permitido a pesquisa científica e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais (BRASIL, 2000).

A unidade de conservação RPPN foi criada em 1990 pelo Decreto nº 98.914, o qual foi substituído em 1996, pelo Decreto nº 1.922, e no ano de 2000 passou a ser uma das categorias do SNUC. No ano de 2006, foi publicado o Decreto nº 5.746, em 5 de abril de 2006, visando adequar os procedimentos de criação, gestão e manejo da categoria RPPN, sendo essa a primeira categoria regulamentada por decreto após a publicação do SNUC, contendo um processo simplificado de criação em relação as demais UCs do SNUC (ICMBio, 2020).

As RPPNs são de grande relevância ambiental no contexto atual de degradação dos ecossistemas brasileiros, por contribuírem para a ampliação de áreas protegidas no país e para a conservação da biodiversidade dos biomas brasileiros, além de possibilitarem a formação de corredores ecológicos (ICMBio, 2020). No estado de Goiás (GO) e Distrito Federal (DF), a soma da área protegida por unidades de conservação de uso sustentável dentro do bioma Cerrado é de 15.766,85 km², e em relação as quantidades totais protegidas pelas APAs e RPPNs são, respectivamente, 14.787,94 km² e 358,90 km² (MMA, 2020).

A cidade de Pirenópolis é sede da primeira RPPN do Brasil. A RPPN Santuário de Vida Silvestre Vagafogo foi criada em 1990 com objetivo de promover a educação ambiental e o ecoturismo em suas trilhas ecológicas, assim como, desenvolver a produção sustentável e artesanal de alimentos para prestação de serviço no centro de visitação da unidade.⁶

Considerando a área total de ambos os territórios do GO e DF, as APAs sustentam apenas 0,043% e as RPPNs, somente 0,0001% com 66 unidades, todas sem plano de manejo existente (ICMBio, 2012). Esse fato indica a necessidade de investimento e de mais esforços na criação e gestão de unidades de conservação de uso sustentável, pois é considerada excelente estratégia para a proteção ambiental e para a adequada prestação dos serviços ecossistêmicos e assim contribuir para o

⁶ ICMBio.Vagafogo recebe evento do dia Nacional das RPPNs. 2019.Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/10205-vagafogo-recebe-evento-do-dia-nacional-das-rppns>. Acesso em 30 de nov. de 2021.

pleno desenvolvimento rural, em consonância com a preservação dos ecossistemas e da biodiversidade do bioma Cerrado.

4.3 Área de Proteção Ambiental da Serra dos Pirineus e o Projeto Mosaico de RPPNs

A APA da Serra dos Pirineus, com área de 22.880 hectares, é uma unidade de conservação ambiental estadual, criada pelo Decreto Estadual nº 5.174, de 17 de fevereiro de 2000 (GOIÁS, 2000) , com o objetivo de proteger a região serrana e o entorno do Parque Estadual dos Pirineus; proteger os remanescentes do bioma Cerrado; proteger os recursos hídricos; melhorar a qualidade de vida das populações residentes por meio de orientação e disciplinamento das atividades econômicas locais; disciplinar o turismo ecológico e fomentar a educação ambiental; preservar as culturas e as tradições locais (GOIÁS, 2021a).

A área de abrangência da APA da Serra dos Pirineus envolve a área do Parque Estadual dos Pirineus, com 2.837 hectares, unidade criada pela Lei nº 10.321, de 20 de novembro de 1987 (GOIÁS, 1987), alterada pela Lei nº 13.121, de 16 de junho de 1997, destina-se a preservar a flora, fauna e os mananciais ali existentes, protegendo sítios naturais de excepcional beleza e assegurando condições de bem-estar público (GOIÁS, 2021b).

As informações relativas ao uso e à cobertura do solo dos municípios Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás e Pirenópolis localizados na área de abrangência da APA da Serra dos Pirineus (figura 1), informam a predominância de áreas destinadas a pastagens, ocupando, em média, 48% da área total dos municípios; áreas com formação savânicas variando entre 12 e 25%; e áreas com formação florestal (mata ciliar, mata de galeria, mata seca e cerradão), com variação entre 15 e 23 % de ocupação de área do município (Plataforma de Conhecimento do Cerrado, 2019).

Figura 1. Localização da APA da Serra dos Pirineus (Goiás, 2017).



Fonte: Goiás, 2021.

Na área de abrangência do Parque Estadual dos Pirineus, o qual possui o segundo maciço mais alto do estado de Goiás, situa-se o pico dos Pirineus, com 1.380 metros de altitude, local do divisor de duas importantes bacias hidrográficas, a bacia Tocantins-Araguaia e a bacia do rio Paraná, contendo vários córregos que nascem do alto da serra dos Pirineus, formando o rio das Almas e o rio Corumbá, os quais apresentam grande importância ambiental por abastecerem as comunidades que residem na região (GOIÁS, 2017).

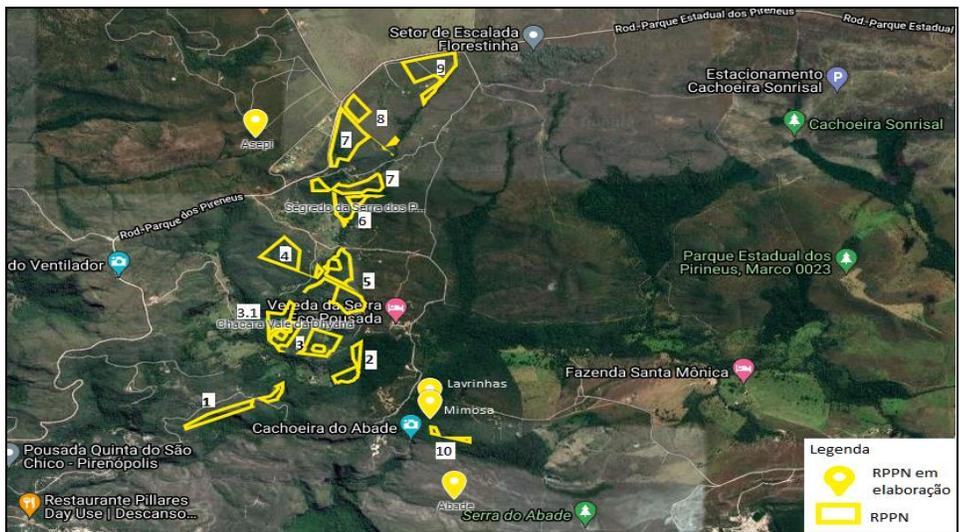
Referente às iniciativas de ampliação das áreas protegidas no interior da APA da Serra dos Pirineus, o incentivo ao reconhecimento de RPPNs, por meio da lei de criação da APA, propiciou o lançamento da primeira fase do Projeto Mosaico dos Pirineus, concluída no ano de 2019, que permitiu a oficialização de sete RPPNs, por meio da parceria estabelecida entre o Instituto Cerrados e a Associação dos Proprietários e Moradores do Córrego Barriguda, considerado importante manancial por seus serviços ecossistêmicos de provisão para o abastecimento público de água no município de Pirenópolis.

Em seguida, no ano de 2021, foram criadas mais cinco RPPNs na APA da Serra dos Pirineus, iniciativa que contou com a parceria realizada entre o Instituto Cerrados e o Projeto Reservas Privadas do Cerrado, desenvolvida em outubro de 2019 e que visa promover a conservação dos recursos naturais por meio da criação,

da expansão e da gestão eficaz das RPPNs no bioma Cerrado. O projeto Reservas Privadas do Cerrado⁷ é executado pela Funatura e conta com recurso do Fundo de Parceria para Ecossistemas Críticos (CEPF – Critical Ecosystem Partnership Fund) e apoio do Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB).

O projeto Mosaico da Serra dos Pirineus (figura 2) é considerado uma importante estratégia de conservação da biodiversidade do bioma Cerrado em terras privadas visando a prestação de serviços ecossistêmicos de produção de água, de turismo, de recreação, de identidade cultural e de educação ambiental.

Figura 2. Foto aérea da localização geográfica das RPPNs situadas no entorno do Parque dos Pirineus



Fonte: Instituto Cerrados, 2021.

Na atualidade o Mosaico de Proteção da Serra dos Pirineus (Figura 2) é formado por 14 RPPNs e apresenta a área total protegida 88,62 hectares, considerando as primeiras RPPNs, Segredo da Serra dos Pirineus, criada no ano de 2009, e a RPPN Pau Terra criada em 2011, relacionadas na Tabela 2.

⁷ PIRENÓPOLIS GANHA MAIS DUAS RPPNS COM APOIO DO PROJETO 'RESERVAS PRIVADAS DO CERRADO. Disponível em: <https://reservasprivadasdocerrado.com.br/blog/pirenopolis-ganha-mais-duas-rppns-com-apoio-do-projeto-reserva-privadas-do-cerrado/>. Acesso em 25 de novembro de 2021.

Tabela 2. Informações relevantes das RPPNs do Mosaico do Parque dos Pirineus.

	Nome da RPPN	Area(ha)	Portaria de Criação	Informações
1	Segredos do Cerrado	7,40	Portaria 422/2019	A Reserva protege áreas de Cerrado Sentido Restrito, Cerrado Ralo e Mata de Galeria no entorno do Córrego Barriguda, onde há uma bela Cachoeira.
2	Mata da Borboleta Azul	4,61	Portaria 343/2019	A Reserva protege uma frondosa Mata Estacional, no entorno do córrego do Milho Vermelho, rica em palmeiras e borboletas.
3	Caraívas Comunidade Vale da Dhyana	10,18	Portaria 426/2019	A Reserva protege uma área de Cerrado Sentido Restrito em recuperação, com uma bela vista do vale, bem como uma Mata de Galeria no entorno do Córrego Barriguda.
3.1	Caraívas Chácara Vale da Dhyana	4,51	Portaria 427/2019	A Reserva protege uma bela Mata de Galeria no entorno do Córrego Barriguda, com árvores centenárias e uma trilha até a uma cachoeira.

4	Caráivas Ecovilla	7,91	Portaria 425/2019	A Reserva protege um gradiente vegetacional, desde Cerrado Ralo, Cerrado Sentido Restrito até a Mata de Galeria no entorno do Córrego Barriguda, com uma bela cachoeira.
5	Pau Terra	6,33	Portaria 100/2011	A Reserva protege um gradiente vegetacional, desde Cerrado Ralo, Cerrado Sentido Restrito até a Mata de Galeria no entorno do Córrego Barriguda.
5.1	Pau Terra II	5,60	Portaria 366/2021	-
6	Segredo da Serra dos Pirineus	3,36	Portaria 17/2009	-
7	Magia do Cerrado	18,74	Portaria 423/2019	A Reserva protege uma importante área de recarga, com campo úmido, sítio arqueológico, cerrado rupestre, cerrado sentido restrito e as margens do Córrego Barriguda.
8	Simplicidade	4,00	Portaria 434/2021	-
9	Terra de	10,90	Portaria	-

	Maria		333/2021	
10	Cantinho do Rio	1,84	Portaria 388/2019	A Reserva protege as margens do Rio das Almas, Matas de Galeria, Mata Estacional e Cerrado típico. Possui uma bela trilha que leva até o rio.
11	Lavrinhas	1,24	Portaria 783/2021	A Reserva protege as margens do córrego Barriguda, Matas de Galeria e Cerrado típico. Possui uma bela trilha que leva até o rio.
12	Mimosa	2,00	Portaria 759/2021	-

Fonte: Instituto Cerrados, 2021

5 CONCLUSÃO

Por meio da análise das discussões apresentadas neste artigo quanto aos temas ciência, desenvolvimento e políticas públicas para a conservação da natureza, pode-se compreender que se faz necessário um novo modelo de desenvolvimento no mundo contemporâneo, em que possa predominar os processos de criatividade e de invenção, de valorização do social, do humano e do biológico; no qual o conhecimento científico possa ser direcionado a um novo senso comum; em que as relações sociais sejam dominantes nas diferentes comunidades e nas redes estabelecidas entre elas, buscando a responsabilidade e solidariedade com o futuro das sociedades.

No cenário atual de avanço da fronteira agrícola devido ao agronegócio no Cerrado, considera-se que as estratégias voltadas à conservação ambiental, depende de ações integradas dos diversos segmentos rurais, de modo a assegurar a preservação de vegetação nativa, a restauração de áreas degradadas, a implantação

de práticas agroecológicas, a criação de unidades de conservação ambiental em terras privadas — Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) e a formação de corredores ecológicos, bem como a adoção de medidas eficazes para eliminar os impactos negativos advindos do desmatamento e de queimadas em propriedades rurais.

As políticas públicas implementadas pelo novo Código Florestal, CAR e PSA são de extrema importância para favorecer a implantação dos serviços ambientais que favoreçam a restauração de florestas e das paisagens rurais visando a adequada prestação dos relevantes serviços ecossistêmicos em áreas protegidas (APP, RL e RPPNs) prestados pelo bioma Cerrado.

Para tanto, considera-se essencial investir em mais esforços para a criação de unidades de conservação de uso sustentável pertencentes ao SNUC, como as APAS e RPPNs, por representarem excelente estratégia para a conservação e restauração ambiental do Cerrado e de seus recursos naturais, de forma a contribuir para o pleno desenvolvimento rural, em consonância com a preservação dos seus ecossistemas e da sua rica biodiversidade.

O Mosaico de Proteção da Serra dos Pirineus conta com um conjunto de RPPNs em propriedades privadas que prestam relevantes serviços ecossistêmicos de produção de água, de turismo, de recreação, de identidade cultural e de educação ambiental, devido a presença de corpos d'água e das matas de galerias que possuem funções ecológicas importantíssimas para a conservação da biodiversidade e assim proporcionar o desenvolvimento rural sustentável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº

2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021**. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Serviço Florestal Brasileiro. **Ferramenta de análise dinamizada vai agilizar a verificação dos dados do CAR pelos estados**. Brasília: Mapa/SFB, 2021b. Disponível em: <https://www.florestal.gov.br/ultimas-noticias/2023-ferramenta-de-analise-dinamizada-vai-agilizar-a-verificacao-dos-dados-do-car-pelos-estados>. Acesso em: 21 maio 2021.

CEPF. **Perfil do Ecossistema**: hotspot de Biodiversidade do Cerrado: resumo expandido. Coordenado por Donald Sawyer *et al.* Brasília: Supernova, 2018. Disponível em: https://cepfcerrado.iieb.org.br/wp-content/uploads/2019/12/VERS%C3%83OFINALWEB_Sum%C3%A1rio_PT_mai019.pdf. Acesso em: 9 abr. 2021.

CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL. **Hotspot revisitados**. [S. l.], [20--]. Disponível em: <https://www.conservation.org/docs/default-source/brasil/HotspotsRevisitados.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

COSTABEBER, J. A.; CAPORAL, F. R. Possibilidades e alternativas do desenvolvimento rural sustentável. In: VELA, H. **Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável no Mercosul**. Santa Maria: Pallotti, 2003. Disponível em: <https://www.bibliotecaagptea.org.br/agricultura/agroecologia/artigos/POSSIBILIDADES%20E%20ALTERNATIVAS%20DO%20DESENVOLVIMENTO%20RURAL%20SUSTENTAVEL>. Acesso em: 10 abr. 2021.

GOIÁS. **Lei nº 10.321, de 20 de novembro de 1987**. Dispõe sobre a criação do Parque Estadual dos Pireneus e dá outras providências. Goiânia: Governo do Estado de Goiás, 1987. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/85280/lei-10321. Acesso em: 09 abr. 2021.

GOIÁS. **Decreto nº 5.174, de 17 de fevereiro de 2000**. Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental dos Pireneus e dá outras providências. Goiânia: Governo do Estado de Goiás, 2000. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/61745/decreto-5174. Acesso em: 9 abr. 2021.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Área de Proteção Ambiental dos Pirineus (APA Pirineus)**. Goiânia, 2021a. Disponível em: <https://www.meioambiente.go.gov.br/aceso-a-informacao/118-meio-ambiente/unidades-de-conserva%C3%A7%C3%A3o/1099-area-de-protecao-ambiental-dos-pirineus-apa-pirineus.html>. Acesso em: 9 abril 2021.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Parque Estadual da Serra dos Pirineus (PEP)**. Goiânia, 2021b. Disponível em: <https://www.meioambiente.go.gov.br/component/content/article/118-meio-ambiente/unidades-de-conserva%C3%A7%C3%A3o/1111-parque-estadual-dos-pirineus-pep.html?Itemid=101>. Acesso em: 9 de abril de 2021.

ICMBio. Sistema Informatizado de Monitoria de RPPN. Brasília, ICMBio. Disponível em: <https://sistemas.icmbio.gov.br/simrppn/publico/rppn/GO/>. Acesso em: 17 nov. 2021.

ICMBIO. Sobre RPPN. Brasília, ICMBio. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/criesuareserva/sobre-rppn>. Acesso em: 26 nov. 2021.

ICMBio. Vagafogo recebe evento do dia Nacional das RPPNs. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/10205-vagafogo-recebe-evento-do-dia-nacional-das-rppns>. Acesso em 30 de nov. de 2021.

INSTITUTO CERRADOS. **Projeto Mosaico de Proteção da Serra dos Pirineus**. 2019. il. color. Disponível em: <https://www.cerrados.org/reservas>. Acesso em: 10 nov. 2021.

MMA. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Brasília, ICMBio. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs.html>. Acesso em: 04 nov. 2021.

KRENAK, Ailton. Ideias para adiar o fim do mundo. 2 ed. São Paulo, Companhia das Letras, 2020.

MORIN, Edgar. Ciência com consciência. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2008 - Cap.3 e 4.

PROJETO MAPBIOMAS. **Coleção 6 da Série Anual de Mapas de Uso e Cobertura da Terra do Brasil**. MapBiomas, 2020. Disponível em: <https://mapbiomas.org>. Acesso em: 26 jul. 2021.

Resolução n. 73/284, de 01 de março de 2019. Década da Restauração das Nações Unidas para a Restauração dos Ecossistemas (2021-2030). Disponível em: <https://www.decadeonrestoration.org/pt-br/sobre-decada-da-onu>. Acesso em 20 set. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. São Paulo, Ed. Cortez, 2000, p. 55-117.

SHIKI, Shigeo, SHIKI, Simone de Faria Narciso e ROSADO, Patrícia Lopes. Políticas de pagamento por serviços ambientais no Brasil: avanços, limites e desafios / 281. In: GRISA, Cátia e SCHNEIDER, Sergio (orgs.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015, p. 281-307.

STEFANES, M. *et al.* (2018). Property size drives differences in forest code compliance in the Brazilian Cerrado. **Land Use Policy**, v. 75, p. 43-49, 2018.

TAMBOSI, Leandro Reverberi; VIDAL, Mariana Morais; FERRAZ, Silvio Frosini de Barros; METZGER, Jean-Paul. Funções eco-hidrológicas das florestas nativas e o Código Florestal. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 29, n. 84, 2015. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142015000200010> > DOI: 10.1590/S0103-40142015000200010

A PROTEÇÃO JURÍDICA DO BIOMA PAMPA

Annelise Monteiro Steigleder¹

Ana Maria Moreira Marchesan²

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva analisar a moldura jurídica de proteção do Bioma Pampa, averiguando especificamente os riscos que o Decreto Estadual 52.431/2015 e o Código Estadual do Meio Ambiente (Lei Estadual 15.434/2020), os quais se destinaram, respectivamente, ao estabelecimento de regramentos para inscrição de imóveis no Cadastro Ambiental Rural no Estado do Rio Grande do Sul e da definição de conceitos, representam para a conservação da biodiversidade e demais valores associados ao Bioma.

Pretende-se ainda demonstrar como uma manobra conceitual em torno de conceitos jurídicos indeterminados acaba por tornar letra a morta a proteção outorgada a este Bioma pelo art. 251, §1º, inciso XVI, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989, segundo o qual o Estado deve “valorizar e preservar o Pampa Gaúcho, sua cultura, patrimônio genético, diversidade de fauna e vegetação nativa, garantindo-se a denominação de origem”.

O art. 24 do Código Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, violando as normas constitucionais que disciplinam a competência concorrente do Estado para legislar em matéria de proteção do meio ambiente (art. 24, inciso VI),

¹ Promotora de Justiça de Defesa do Meio Ambiente em Porto Alegre, Mestre em Direito pela UFPR e Doutora em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR/UFRGS, Vice-Presidente do Instituto “O Direito por um Planeta Verde”.

² Procuradora de Justiça no Estado do Rio Grande do Sul, Mestre e Doutora em Direito Ambiental e Biodireito pela Universidade Federal de Santa Catarina, integrante da Diretoria do Instituto “O Direito por um Planeta Verde”.

criou três novos conceitos jurídicos: área rural consolidada por supressão de vegetação nativa com atividades agrossilvipastoris, área rural consolidada por supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo e áreas de remanescente de vegetação nativa.

Estes conceitos, que também haviam sido previstos no Decreto Estadual 52.431/2015 (ainda que com pequenas nuances), contrariam as normas gerais da Lei Federal 12.651/2012 (Código Florestal Federal) e do Decreto Federal 7830/2012, que o regulamenta, e violam o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, expressamente consagrado na Constituição Federal de 1988 e na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989, e contribuem decisivamente para a destruição das características ecológicas essenciais do bioma, sobretudo por ensejarem a dispensa da Reserva Legal nas áreas campestres, sob o argumento de que o fato de haver atividade pecuária, por si só, elimina os remanescentes de vegetação nativa e torna a área degradada, motivo pelo qual deve ser enquadrada como “área rural consolidada”, onde teria ocorrido “a supressão da vegetação nativa”, para os efeitos do art. 68 da Lei Federal 12.651/2012.

A partir deste contexto, o presente artigo apresentará as peculiaridades dos campos nativos característicos do Bioma Pampa para, em seguida, explicitar como se estrutura a proteção jurídica das outras formas de vegetação nativa, no âmbito da legislação federal. Conclui-se com a demonstração da contradição que existe entre o ideário constitucional e a regulamentação que flexibiliza, por meio da utilização de conceitos jurídicos indeterminados, a proteção substantiva da vegetação campestre presente no bioma.

2 COMPREENDENDO O BIOMA PAMPA E AS PECULIARIDADES DE SEUS CAMPOS NATIVOS

Partindo-se da definição de bioma como “uma área do espaço geográfico, com dimensões de até mais de um milhão de quilômetros quadrados, que tem por características a uniformidade de um macroclima definido, de uma determinada fitofisionomia ou formação vegetal, de uma fauna e outros organismos vivos associados, e de outras condições ambientais, como a altitude, o solo, alagamentos, o fogo, a salinidade, entre outros” (COUTINHO, on-line), conferindo-lhe estrutura e

funcionalidade peculiares, uma ecologia própria, foi possível trabalhar com a identificação desses conjuntos no território brasileiro e no continente sul-americano.

Buscando dar sentido aos conjuntos de comunidades de plantas e respectiva fauna associada, observadas as condições físicas predominantes, o IBGE elaborou, em 2004, o mapa dos biomas continentais do Brasil (IBGE, 2004).

A partir desse marco, o espaço territorial hoje conhecido por Pampa recebeu um novo olhar e uma atenção maior. Até então relegado a um segundo plano quando comparado à exuberância da vegetação característica da Amazônia e da Mata Atlântica, foi a partir dessa identificação, enquanto unidade dotada de características próprias, que o Pampa, esse conjunto transnacional (incide no Brasil, Argentina e Uruguai), passou a ser objeto de maiores estudos e preocupações em termos de criação de marco regulatório vocacionado a protegê-lo (HEIDEN; IGANCI, 2009, p. 26.).

Conforme dados do Ministério do Meio Ambiente, o Pampa está restrito ao Estado do Rio Grande do Sul, onde ocupa uma área de 176.496 km² (IBGE, 2004), e abrange também parcelas do Uruguai e da Argentina. Isto corresponde a 63% do território estadual e a 2,07% do território brasileiro. As paisagens naturais do Pampa são variadas, de serras a planícies, de morros rupestres a coxilhas.

Dominado pela vegetação formada por gramíneas que atingem em média 60cm ou mesmo mais de 1m de altura, em meio a elas ocorrem diversas espécies herbáceas, arbustivas e subarbustivas, conformando uma paisagem plena de cores, sobretudo quando essas plantas florescem em meio à primavera (HEIDEN; IGANCI, 2009, p. 27).

O bioma exibe um imenso patrimônio cultural associado à biodiversidade. As paisagens naturais do Pampa se caracterizam pelo predomínio dos campos nativos, mas há também a presença de matas ciliares, matas de encosta, matas de pau-ferro, formações arbustivas, butiazais, banhados, afloramentos rochosos, etc.

Por ser um conjunto de ecossistemas muito antigo, o Pampa apresenta flora e fauna próprias e grande biodiversidade, ainda não completamente descrita pela ciência. Estimativas indicam valores em torno de 3000 espécies de plantas, com

notável diversidade de gramíneas, são mais de 450 espécies (capim-forquilha, grama-tapete, flechilhas, barbas-de-bode, cabelos-de-porco, dentre outras). Nas áreas de campo natural, também se destacam as espécies de compostas e de leguminosas (150 espécies), como a babosa-do-campo, o amendoim-nativo e o trevo-nativo (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, on-line).

É marcante a presença de espécies nativas com valor forrageiro, o que já está bem documentado pela literatura científica especializada. Novas frentes de pesquisa ainda se debruçam sobre os valores medicinal e farmacológico de algumas delas (HEIDEN; IGANCI, 2009, p. 3).

Nas áreas de afloramentos rochosos podem ser encontradas muitas espécies de cactáceas. Entre as várias espécies vegetais típicas do Pampa valem destacar o Algarrobo (*Prosopis algozubilla*) e o Nhandavaí (*Acacia farnesiana*), arbusto cujos remanescentes podem ser encontrados apenas no Parque Estadual do Espinilho, no município de Barra do Quaraí (BOLDRINI, 2012).

Também a fauna é muito expressiva (BENCKE; DE PATTA PILLAR, 2015), com quase 500 espécies de aves³, mais de 100 espécies de mamíferos terrestres⁴.

Desde a colonização ibérica, a pecuária extensiva sobre os campos nativos tem sido a principal atividade econômica da região. Além de proporcionar resultados econômicos importantes, tem permitido a conservação dos campos e ensejado o desenvolvimento de uma cultura mestiça singular, de caráter transnacional representada pela figura do gaúcho (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, on-line).

³ Dentre elas a ema (*Rhea americana*), o perdigão (*Rynchotus rufescens*), a perdiz (*Nothura maculosa*), o quer-quer (*Vanellus chilensis*), o caminheiro-de-espora (*Anthus correndera*), o João-de-Barro (*Furnarius rufus*), o sabiá-do-campo (*Mimus saturninus*) e o pica-pau do campo (*Colaptes campestris*).

⁴ Dentre as quais citam-se o veado-campeiro (*Ozotoceros bezoarticus*), o graxaim (*Pseudalopex gymnocercus*), o zorrilho (*Conepatus chinga*), o furão (*Galictis cuja*), o tatu-mulita (*Dasypus hybridus*), o preá (*Cavia aperea*) e várias espécies de tuco-tucos (*Ctenomys* sp). O Pampa abriga um ecossistema muito rico, com muitas espécies endêmicas tais como: Tuco-tuco (*Ctenomys flamarioni*), o beija-flor-de-barba-azul (*Helimaster furcifer*); o sapinho-de-barriga-vermelha (*Melanophryniscus atroluteus*) e algumas ameaçadas de extinção tais como: o veado campeiro (*Ozotoceros bezoarticus*), o cervo-do-pantanal (*Blastocerus dichotomus*), o caboclinho-de-barriga-verde (*Sporophila hypoxantha*) e o picapauzinho-chorão (*Picoides mixtus*) (Brasil, 2003).

A respeito da atividade de pecuária no Bioma Pampa, pesquisadores ensinam que o pastoreio é uma forma importante para a conservação dos remanescentes de campo nativo:

Antes de tudo é importante salientar que, quando falamos de campo nativo (melhor seria referir-se à pastagem natural!), estamos nos referindo a um bioma tão importante quanto a Mata Atlântica ou a Floresta Amazônica. Trata-se de um ecossistema natural pastoril e, como tal, sua manutenção com pecuária representa a melhor opção de uso sustentável para fins de produção de alimentos (NABINGER; PILLAR, 2015).

A progressiva conversão do uso do solo, com a expansão das monoculturas e das pastagens com espécies exóticas, tem levado a uma rápida degradação e descaracterização das paisagens naturais do Pampa. Estimativas de perda de hábitat dão conta de que, em 2002, restavam 41,32% e, em 2008, apenas 36,03% de remanescentes de vegetação nativa do bioma Pampa (CSR/IBAMA, 2010). A perda de biodiversidade compromete o potencial de desenvolvimento sustentável da região, seja pela perda de espécies de valor forrageiro, alimentar, ornamental e medicinal, seja pelo comprometimento dos serviços ambientais proporcionados pela vegetação campestre, como o controle da erosão do solo e o sequestro de carbono que atenua as mudanças climáticas, por exemplo.

O Bioma Pampa é expressamente protegido pela Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989, no art. 251, §1º, XVI, onde consta:

Art. 251 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas neste sentido.

Parágrafo 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, o Estado desenvolverá ações permanentes de proteção, restauração e fiscalização do meio ambiente, incumbindo-lhe, primordialmente:

XVI - valorizar e preservar o Pampa Gaúcho, sua cultura, patrimônio genético, diversidade de fauna e vegetação nativa, garantindo-se a denominação de origem.

Veja-se que o referido dispositivo atribui ao território do Pampa a condição de suporte material para incontáveis atributos ambientais e culturais, reconhecendo o valor ambiental e genético das espécies existentes, aliados ao valor da paisagem

associada às amplas planícies de campos nativos, que proporcionam aos gaúchos um modo peculiar de viver. O website do órgão ambiental do Estado do Rio Grande do Sul, a FEPAM, exalta a importância do Pampa:

As alterações desse bioma decorrentes das atividades do ser humano modificam o funcionamento de seus ecossistemas e esses ecossistemas em transformação, por sua vez, condicionam as nossas vidas. A conservação do Pampa propicia inúmeros serviços ecossistêmicos como a regulação hídrica e o fornecimento de água limpa, a produção de forragem para a atividade pecuária, a manutenção de polinizadores e de predadores de pragas de culturas agrícolas, a estocagem de carbono no solo que ajuda a mitigar as mudanças climáticas globais, dentre outros (FEPAM, 2015, on-line).

A inserção do Bioma Pampa na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul implica a proibição do advento de normas ou atos administrativos que venham a atentar contra o direito das presentes e futuras gerações de usufruírem deste importante patrimônio ambiental, porquanto se trata de um “espaço territorial especialmente protegido” que, ademais, se insere no âmbito de proteção do §1º do art. 225 da Constituição Federal de 1988, cujo inciso III permite ao Estado a instituição de espaços territoriais especialmente protegidos.

Ou seja, muito embora o Bioma Pampa não tenha figurado dentre os Biomas protegidos expressamente pelo art. 225, §4º, da Constituição Federal de 1988 – ao lado da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica, da Serra do Mar, do Pantanal Matogrossense e da Zona Costeira, em uma interpretação ampliada e sistêmica do texto constitucional federal, é possível concluir pela integração da norma do art. 225, §1º, III, com a Constituição Estadual de 1989, de tal forma a se concluir que este Bioma goza de elevado *status* jurídico, de sorte que a redução dos patamares de proteção somente seria admissível através de lei de mesma hierarquia.

E, ainda assim, tal lei – que deveria ser uma emenda à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul – estaria maculada por inconstitucionalidade diante do princípio da vedação do retrocesso social. Retrocesso porque a coletividade já incorporou ao seu nível de qualidade de vida aquele grau de proteção do bioma e de seus relevantes serviços ecológicos e culturais. Reduzi-la acarretaria uma série de efeitos danosos, inclusive sinérgicos e de longo prazo.

Eventual iniciativa desse jaez poderia, evidentemente, ser combatida com a tese da vedação de retrocesso ou da não-regressão, designada em França pela expressão ou regra do cliquet *anti-retour* (trava anti-retorno) (PRIEUR, 2011. p. 20). Tal e qual o alpinista que usa desse mecanismo para não descer, as sociedades democráticas tendem a incorporá-lo na defesa dos direitos fundamentais.

No âmbito do direito ambiental, Prieur considera que a vedação de retrocesso é mais do que uma cláusula geral. Trata-se de um princípio geral de direito ambiental que visa salvaguardar os progressos obtidos no sentido de limitar ou sobrestar as agressões ao meio ambiente (PRIEUR, 2011).

Destarte, tal princípio emergente no Direito Ambiental ajusta-se com perfeição à realidade do Pampa e das normas que os guarnecem.

3 A PROTEÇÃO A TODAS AS FORMAS DE VEGETAÇÃO E A EXTENSÃO DO CÓDIGO FLORESTAL:

É preciso pontuar, todavia, que, apesar da previsão da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de proteção do Bioma Pampa, a falta de regulamentação do art. 251, inciso XVI, tem dificultado o controle estatal sobre as atividades econômicas que implicam conversão do uso do solo, o que é, em certa medida, favorecido pela insuficiência de normas federais protetivas de ecossistemas campestres. Trata-se de questão crucial, porquanto, no ordenamento jurídico brasileiro, que também protege o direito à propriedade privada como um direito fundamental, as limitações a esse direito, imprescindíveis para o cumprimento da função social da propriedade, devem estar previstas em lei.

A par disso, o novo Código Florestal Brasileiro, introduzido pela Lei Federal 12.651/2012, em substituição à Lei 4771/65, estabelece normas gerais sobre a proteção das florestas **e de outras formas de vegetação**, e sumariza categorias jurídicas imprescindíveis para a conservação da biodiversidade, tais como as Áreas de Preservação Permanente⁵ e as áreas de Reserva Legal⁶.

⁵ Área de preservação permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 3º, II, Lei 12.651/12). O regime jurídico de proteção incidente sobre tais

Antunes, em comentários ao vigente Código Florestal, deixa claro que o requisito para que uma propriedade contenha a reserva legal é que ela seja rural, buscando o conceito de imóvel no art. 4º, inc. I, do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64). Não é a simples existência de uma floresta que gera a obrigação *propter rem* da manutenção da reserva legal, mas esse instrumento mais se justifica justamente quando parcela significativa do imóvel não é recoberta de floresta ou será desflorestada para a atividade rural. Em outras palavras, a reserva legal “mais se justifica como instituto jurídico aplicável ao solo com vocação agrícola”, tratando-se de uma área que há de persistir preservada, hígida, “com o objetivo de assegurar o uso sustentável dos recursos naturais e à reabilitação dos processos ecológicos” (ANTUNES, 2012, p. 243).

O cumprimento destas normas é pressuposto para que se considere observado o princípio da função social da propriedade.

Nesse aspecto, a clareza do texto federal é digna de destaque quando se apresenta como uma lei que estabelece normas gerais sobre “a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos” (art. 1º-A).

Em sua ementa, anuncia dispor sobre a proteção da vegetação nativa.

Portanto, mesmo as áreas do bioma Pampa, não recobertas por florestas, são alcançadas pela proteção do Código Florestal.

áreas consta do artigo 7º, o qual determina que a vegetação situada em área de preservação permanente “deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado”. Ainda, o art. 8º prevê que a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas na Lei 12.651/2012.

⁶ Área de Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção da fauna silvestre e da flora nativa (art. 3º, III, Lei 12.651/2012). Nos termos deste mesmo dispositivo, o percentual de reserva legal em relação à área do imóvel para a região sul do Brasil é de 20%, e seu regime de utilização consta do art. 17, que permite a exploração econômica mediante manejo sustentável previamente aprovado pelo órgão ambiental estadual.

Esse diploma, assim como seu Decreto regulamentador, designou os conceitos de **área rural consolidada**, definida como “área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção de regime de pousio (art. 3º, IV, Lei 12.651/2012)” e de **área de remanescente de vegetação nativa**, definida como “área com vegetação nativa em estágio primário ou secundário avançado de regeneração (art. 2º, IV, Decreto Federal 7830/2012)”.

Muito embora o Código destine-se à proteção não apenas de florestas, reconhecendo textualmente que estas, assim como “as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País” (art. 2º), verificam-se lacunas importantes quanto à proteção jurídica de campos nativos, que não receberam tratamento compatível com suas peculiaridades biológicas.

Muito pelo contrário, observa-se que as áreas de campo nativo, se porventura acolherem atividade pecuária, serão consideradas por esta legislação como “áreas rurais consolidadas”, circunstância esta que atrai regime jurídico menos protetivo para tais espaços geográficos, a começar pelas exceções previstas quanto à imposição de reserva legal (art. 67 e 68 do Código Florestal Federal).

Também é preocupante a interpretação que se possa dar ao art. 26 do Código Florestal Brasileiro, onde consta que “a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá do cadastramento do imóvel no CAR, de que trata o art. 29, e de prévia autorização do órgão estadual competente do SISNAMA”.

Se, porventura, o produtor rural entender que o pastoreio implicou em supressão de vegetação nativa, poderá abster-se de requerer autorização para conversão do uso do solo em lavoura de soja, por exemplo, o que representa grave risco para a biodiversidade existente nestes campos nativos que, consoante pesquisas elaboradas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), não têm sua vegetação suprimida pelo gado, que apenas consome a parte aérea das plantas.

Portanto, a Lei 12.651/12 deveria ter sido mais explícita quanto à proteção das áreas de campos nativos, inclusive para a finalidade de regar o manejo

sustentável em reserva legal instituída nestes campos, que não descaracterizam, necessariamente, a cobertura vegetal nativa.

Também há escassez de Unidades de Conservação no Bioma Pampa, que tem apenas 0,3% de sua área protegida por estes instrumentos legais (Lei 9.985/2000)⁷, de tal forma que se vivencia a progressiva substituição de áreas campestres nativas por plantios de soja ou de espécies florestais exóticas, sem que o Estado do Rio Grande do Sul conte com instrumentos de planejamento ambiental que proporcionem a gestão dos progressivos impactos.

Segundo dados do MMA, em relação às áreas naturais protegidas no Brasil, o Pampa é o bioma que menor tem representatividade no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Apenas 0,4% da área continental brasileira está protegida por unidades de conservação associadas a este bioma, sendo que a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), da qual o Brasil é signatário, em suas metas para 2020, previa proteção de pelo menos 17% de áreas terrestres representativas da heterogeneidade de cada bioma (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, on-line).

A partir de dados coletados pelo MapBiomas (SOUZA; SHIMBO; ROSA, 2020), pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande Sul apuraram o decréscimo significativo da vegetação nativa campestre remanescente. Em 1985, havia 8.612.031 hectares. Em 2018, foram detectados 6.519.015. O salto se deu de 44,4% para 33,6%. Em hectares, a perda registrada não é desprezível: 2.093.017, ou seja, diminuição de 24,3%, desde 1985.

A redução da vegetação nativa, extremamente valiosa do ponto de vista genético, hídrico, ecológico e cultural, associa-se sobretudo à conversão dessas áreas em usos agrícolas. Segundo o mesmo estudo, o agrícola já desponta como a tipologia de uso do solo predominante no bioma Pampa, recaindo sobre 38,3% de seu território (OBSERVATÓRIO FLORESTAL, on-line).

Analisando a série histórica de dados recolhidos pelo MapBiomas, os pesquisadores apuraram que, a partir do ano de 2014, as áreas destinadas para

⁷ A Lei 9985/2000 estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, disciplinando as Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável.

agricultura passaram a superar as áreas campestres no Pampa. Igualmente houve aumento dos plantios silviculturais sobretudo com eucalipto e pinus, a partir de 2008 (OBSERVATÓRIO FLORESTAL, on-line).

Os municípios que se destacaram em termos de conversão são Tupanciretã e Júlio de Castilhos. Tupanciretã ostentava 132.820 ha de campos nativos em 1985 e passou para 33.872 ha em 2018, enquanto que em Júlio de Castilhos, os 107.246 ha de campos existentes em 1985 foram reduzidos para 27.597 ha em 2018 (OBSERVATÓRIO FLORESTAL, on-line).

Não há previsão de restauração destes danos já consolidados, porquanto o próprio Código Florestal anistiou a devastação perpetrada até 22 de julho de 2008, tema este que foi objeto de ações diretas de inconstitucionalidade movidas pelo Ministério Público Federal junto ao Supremo Tribunal Federal, restando afirmada a constitucionalidade dos arts. 59, §§ 4º e 5º; 60 e segs., todos da Lei nº 12.651/12, justamente os que tratam dos danos já perpetrados até aquela data em áreas de preservação permanente (OBSERVATÓRIO FLORESTAL, on-line).

Paradoxalmente, o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa, que é resultado na Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa instituída pelo Decreto Federal 8.972/2017, promete a recuperação de 300.000 hectares de vegetação nativa no Bioma Pampa (MENEZES; SILVEIRA; OVERBECK; SILVA, on-line), o que deve ser operacionalizado por meio da recomposição de reservas legais e de áreas de preservação permanente, no contexto dos Programas de Regularização Ambiental - PRA. No entanto, como observam MENEZES *et. ali*, além de o PRA ainda não ter sido implantado no Estado do Rio Grande do Sul, “a prevalência do conceito equivocado de área rural consolidada por atividade pastoril fere mortalmente a reserva legal, fato que fará com que a recuperação ambiental no bioma seja levada a próximo de zero” (MENEZES; SILVEIRA; OVERBECK; SILVA, on-line).

Dimana desse quadro da realidade, uma discrepância enorme, um abismo entre as boas intenções preconizadas nas constituições estadual e federal e os meandros legislativos infraconstitucionais, construindo-se mais um exemplo daquilo que Benjamin denominou de “Estado Teatral de Direito Ambiental” (BENJAMIN,

2003, p. 338). Um dos exemplos de estratégias caracterizadoras dessa pantomima é justamente o conjunto de anistias diretas e indiretas a comportamentos degradadores, verdadeira chancela ao fato consumado em matéria ambiental, ao arripio da Súmula nº 613⁸ do STJ.

4 A EXIGÊNCIA DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL E O ADVENTO DO DECRETO ESTADUAL 52.431/2015.

O Código Florestal Federal previu a obrigatoriedade de todos os proprietários e possuidores de imóveis rurais inscreverem suas respectivas áreas no Cadastro Ambiental Rural - CAR, o qual consiste em um registro eletrônico de abrangência nacional de todos os imóveis rurais, com natureza auto declaratória⁹, onde constem as áreas rurais consolidadas, as áreas de remanescentes de vegetação nativa, as áreas de reserva legal e as áreas de preservação permanente (art. 29, Lei 12.651/12)¹⁰.

O art. 14 do Código Florestal (Lei 12.651/2012) disciplina a localização da Reserva Legal e prevê que “o órgão ambiental integrante do SISNAMA ou

⁸Súmula 613 - Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental.

⁹Art. 6º do Decreto Federal 7830/2012 – A inscrição no CAR, obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, tem natureza declaratória e permanente, e conterà informações sobre o imóvel rural, conforme o disposto no art. 21.

§ 1º. As informações são de responsabilidade do declarante, que incorrerá em sanções penais e administrativas, sem prejuízo de outras previstas na legislação, quando total ou parcialmente falsas, enganosas ou omissas.

§ 2º. A inscrição no CAR deverá ser requerida no prazo de 1 ano contado da sua implantação, preferencialmente junto ao órgão ambiental municipal ou estadual competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

¹⁰Art. 29. 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.

§ 1º A inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual, que, nos termos do regulamento, exigirá do proprietário ou possuidor rural:

I - identificação do proprietário ou possuidor rural;

II - comprovação da propriedade ou posse;

III - identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal.

§ 2º O cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, tampouco elimina a necessidade de cumprimento do disposto no art. 2o da Lei no 10.267, de 28 de agosto de 2001.

§ 3º A inscrição no CAR será obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, devendo ser requerida no prazo de 1 (um) ano contado da sua implantação, prorrogável, uma única vez, por igual período por ato do Chefe do Poder Executivo.

instituição por ele habilitada deverá aprovar a localização da Reserva Legal após a inclusão do imóvel no CAR, conforme o art. 29 desta lei”. Ainda, o art. 18 prevê que a área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR de que trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas na lei.

Como a legislação florestal federal não contempla a proteção jurídica dos “banhados”, os quais são protegidos pelo art. 144 do atual Código Estadual do Meio Ambiente (Lei 15.434/2020), como Áreas de Preservação Permanente, e ainda porque o conceito de “área remanescente de vegetação nativa” não atende às peculiaridades ambientais do Bioma Pampa (PILLAR, 2009, p.4), o Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, decidiu elaborar um Decreto específico para disciplinar como tais formas de vegetação seriam inscritas no CAR.

Neste contexto, em 24 de junho de 2015 (ainda sob a égide do anterior Código Estadual de Meio Ambiente – Lei n 11.520/00), o Estado publicou o Decreto Estadual 52.431, que sob a justificativa de regradar as peculiaridades estaduais para viabilizar a inscrição dos imóveis no Cadastro Ambiental Rural, retirou a proteção jurídica incidente sobre os campos nativos do Bioma Pampa, favorecendo a conversão do uso do solo, pois, ao conceituar, no art. 5º, incisos I, II e III, área rural consolidada por supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, área rural consolidada por supressão de vegetação nativa com atividades pastoris, e remanescentes de vegetação nativa como área coberta por vegetação nativa onde não ocorreu atividade antrópica, na prática, acabou por reconhecer que todo o Bioma Pampa é uma área consolidada, com o que os proprietários e possuidores rurais restarão desobrigados de instituir a reserva legal nas respectivas áreas, por conta do que preveem os arts. 67 e 68 da Lei Federal 12.651/2012.

Veja-se o que diz o art. 5º do referido Decreto Estadual:

Art. 5º - No que se refere ao Bioma Pampa, para fins de inscrição dos imóveis no CAR, entende-se por:

I – área rural consolidada por supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo: área com ocupação antrópica

preexistente a 22 de julho de 2008, em que houve o corte, a destruição, o desenraizamento, a dessecação, a desvitalização por qualquer meio, ou qualquer outra prática que promova a conversão do uso do solo, com exclusão das espécies nativas do ambiente, com a finalidade de introduzir edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio;

II – área rural consolidada por supressão de vegetação nativa com atividades pastoris: área com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com atividades pastoris em que se manteve parte da vegetação nativa; e

III – área de remanescente de vegetação nativa: área coberta por vegetação nativa dos tipos florestal, campestre, ou qualquer outra fisionomia vegetal, sem ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008.

Os referidos incisos II e III do art. 5º do Decreto Estadual 52.431/2015 são ilegais e inconstitucionais, pois, ao trabalharem com conceitos jurídicos indeterminados, estabelecem definições que, além de não estarem previstas na Lei Federal 12.651/12 e em seu decreto regulamentador, ou em qualquer outra norma estadual, esvaziam a proteção jurídica sobre o Bioma Pampa, protegido pelo art. 251, §1º, XVI, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e, como adiante se demonstrará, exoneram os produtores rurais de conservarem a Reserva Legal em seus imóveis, ensejando manifesto retrocesso social.

Além disso, o Decreto prevê, no art. 9º, a compensação por supressão de vegetação nativa sem proporcionalidade com o impacto negativo causado e, no art. 11, a anistia para infrações ambientais perpetradas antes de 25 de maio de 2012, sem lei anterior que o permita, pelo que viola os arts. 5º, II, e 24, VI, §§2º e 3º, ambos da Constituição Federal de 1988.

Ou seja, o aludido Decreto ampliou a anistia propiciada pelo Código Florestal Federal, já reputada inconstitucional (mas acatada pelo Supremo Tribunal Federal), porquanto viola o princípio da reparação integral de danos ambientais, instituído pelo art. 225, §3º, da Constituição Federal, com isso chancelando a perda acumulada de cobertura vegetal originária do Bioma Pampa, conforme dados robustos trazidos pelo trabalho A Agonia do Pampa, já citado anteriormente.

Mas o Estado do Rio Grande do Sul não parou por aí e resolveu converter em lei estadual diversas definições e regramentos do aludido Decreto.

Após polêmica gerada por sua inexplicável tramitação sob regime de urgência (GAUHAZH.CLICRBS, on-line), em 10 de janeiro de 2020 entrou em vigor a Lei Estadual nº 15.434/2020, encampando conceitos equivocados tecnicamente e formal e materialmente inconstitucionais, conforme se depreende da leitura da tabela 1.

Tabela 1

Decreto Estadual 52.431/2015	Lei Estadual 15.434/2020
<p>Art. 5º - No que se refere ao Bioma Pampa, para fins de inscrição dos imóveis no CAR, entende-se por:</p> <p>I - área rural consolidada por supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo: área com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, em que houve o corte, a destruição, o desenraizamento, a dessecação, a desvitalização por qualquer meio, ou qualquer outra prática que promova a conversão do uso do solo, com a exclusão das espécies nativas do ambiente, com a finalidade de introduzir edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio;</p> <p>II - área rural consolidada por supressão de vegetação nativa com atividades pastoris: área com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com atividades pastoris em que se</p>	<p>Art. 2º - Para os fins previstos neste Código, entende-se por:</p> <p>(...)</p> <p>III - Área rural consolidada por supressão de vegetação nativa com atividades agrossilvipastoris: área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio;</p> <p>IV - área rural consolidada por supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo: área com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, em que houve o corte, a destruição, o desenraizamento, a dessecação, a desvitalização por qualquer meio, ou qualquer outra prática que promova a conversão do uso</p>

<p>manteve parte da vegetação nativa; e</p> <p>III - área de remanescente de vegetação nativa: área coberta por vegetação nativa dos tipos florestal, campestre, ou qualquer outra fisionomia vegetal, sem ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008.</p>	<p>do solo, com a exclusão das espécies nativas do ambiente, coma finalidade de introduzir edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio;</p> <p>VII – áreas de remanescentes de vegetação nativa: áreas cobertas por vegetação nativa dos tipo florestal, campestre, ou qualquer outra fisionomia vegetal, sem ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008</p>
--	---

Na verdade, o objetivo de arrastar para o contexto de uma lei os regramentos do Decreto foi simplesmente superar a questão da inconstitucionalidade formal, já que o Decreto não se dirigia a regulamentar lei preexistente. Ao contrário, tratava-se de Decreto autônomo.

A não consideração das áreas com atividade pecuária como remanescentes de vegetação nativa, mercê da adoção dos conceitos de que remanescente de vegetação nativa é a área “sem ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008” (art. 2º, inciso VII, da Lei Estadual 15.434/2020 e art. 5º, III, do Decreto Estadual 52.431/2015), e que área em que existe atividade pastoril é uma área em que houve supressão de vegetação nativa (art. 2º, inciso III e IV, da Lei Estadual 15.434/2020 e art. 5º, I e II, do Decreto Estadual 52.431/2015), representará, na prática, a dispensa de Reserva Legal nos ecossistemas campestres, com amparo nos arts. 67 e 68 da Lei Federal 12.651/2012.

No que diz respeito ao ecossistema campestre, a exigência do percentual de 20% de Reserva Legal foi introduzida pela Medida Provisória 2166/2001, que alterou o art. 16 do então Código Florestal. Desta forma o conceito de “supressão de

vegetação nativa” torna-se fundamental. Se a área em que existe atividade pastoril for tratada como área onde houve supressão de vegetação nativa, tampouco haverá a exigência de Reserva Legal. Daí a relevância da discussão jurídica em torno do art. 5º, incisos I e II, do Decreto Estadual 52.431/2015 e do art. 2º, incisos III e IV, do atual Código Estadual do Meio Ambiente, que conceituam “área rural consolidada por supressão de vegetação nativa com atividades agrossilvipastoris” e “área rural consolidada por supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo”.

Importa destacar que a questão não é meramente jurídica, mas envolve uma densidade técnica metajurídica, para cuja solução os pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul alcançam material mais do que suficiente para o respectivo discernimento. Vale dizer: esclarecem que o simples fato de áreas de campo nativo inseridas no Bioma Pampa albergaram historicamente pecuária extensiva não lhes retira o caráter de área de remanescente de vegetação nativa. Ao contrário, essa atividade preserva as características originais do campo nativo, justamente porque o gado costuma degustar suas camadas superficiais. São anos de pesquisas, inclusive empíricas, apontando para tal conclusão.

Uma vez adotados os conceitos previstos no Decreto Estadual e no Código Estadual do Meio Ambiente, não existirá remanescente de vegetação nativa em ecossistemas campestres, pois qualquer imóvel localizado no Estado sem cobertura típica de “floresta” terá sofrido algum grau de antropização. Por esse motivo é que o Decreto Federal 7830/2012, que regulamenta o Código Florestal Federal apresenta outro conceito de área remanescente de vegetação nativa, qual seja “área com vegetação nativa em estágio primário ou secundário avançado de regeneração” (art. 2º, inciso IV).

Esse mesmo Decreto Federal carrega os conceitos de área degradada (art. 2º, inciso V), como a “área que se encontra alterada em função de impacto antrópico, sem capacidade de regeneração natural” e de área alterada (inciso VI), como “área que após o impacto ainda mantém capacidade de regeneração natural”.

Conforme ensina (KRELL, 2004, p. 35):

a extensão da liberdade discricionária atribuída à Administração mediante o uso de conceitos indeterminados

depende, preponderantemente, do *tipo* de conceito utilizado pelo texto legal (...). Conceitos que demandam conhecimento técnico-científico não podem ser preenchidos a partir de juízos de valor, ao sabor de interesses políticos, sendo, ao contrário, vinculados ao conhecimento técnico preponderante sobre determinada matéria.

Através dessa perspectiva e, com amparo em pesquisas que vêm sendo elaboradas no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pode-se afirmar que os conceitos jurídicos indeterminados inseridos nos incisos II e III do art. 5º do Decreto Estadual 52.431/2015 são tecnicamente equivocados e para demonstrar os graves vícios de conteúdo inseridos nestes conceitos, passamos a comentar cada um deles:

A) Área consolidada por supressão da vegetação nativa com atividades pastoris (art. 5º, II).

Nos termos do Decreto 52.431/2015, esta área se define “pela ocupação antrópica anterior a 22 de julho de 2008, com atividades pastoris em que se manteve parte da vegetação nativa”.

Esta categoria se confunde com a do art. 5º, I, pois o conceito de área consolidada por atividade “agrossilvipastoril” inclui o pastoreio, o que também consta do art. 5º, II. Todavia, sob o ponto de vista técnico, o pastoreio não causa supressão de vegetação, residindo justamente neste ponto o grave equívoco do conceito posto no art. 5º, II, do Decreto. Pillar ensina que a atividade agrossilvipastoril

envolve lavouras, silvicultura e/ou uso pastoril, de maneira isolada ou conjuntamente na mesma área. Lavouras e silvicultura implicam necessariamente na supressão da vegetação nativa, que é substituída pela cultura de interesse. **A atividade pastoril, porém, pode ser realizada tanto em pastagens cultivadas (inciso I do art. 5º), em que a vegetação nativa foi suprimida para o plantio de espécies forrageiras, como em campos nativos (inciso II do art. 5º), em que a vegetação nativa é mantida sem necessidade de supressão. Supressão de vegetação nativa campestre ocorre quando há a destruição, o desenraizamento, a dessecação, a desvitalização por qualquer meio, ou qualquer outra prática que promova a conversão do uso do solo, desde que cause a exclusão das espécies nativas campestres do ambiente.** Note que essa definição é praticamente a mesma do inciso I do art. 5º, exceto que exclui o corte, que no caso da

grande maioria das plantas campestres não causa sua supressão, apenas altera as relações de dominância na comunidade vegetal. De maneira análoga, portanto, o pastejo por animais pastadores, sejam nativos ou domésticos, não causa, em situações normais, a supressão da vegetação nativa campestre (PILLAR, 2015, grifou-se).

Portanto, o conceito mostra-se equivocado por pressupor que a atividade pastoril enseja a supressão de vegetação, o que não é verdade já que, nas palavras de (PILLAR, 2015) *“a atividade pastoril de produção pecuária realizada sobre campos nativos não causa sua supressão. Na verdade, quando boas práticas de manejo são aplicadas, a atividade pastoril é essencial para a manutenção da vegetação nativa campestre e da biodiversidade que a caracteriza”*.

O impacto deste enquadramento relaciona-se à delimitação da Reserva Legal, já que o art. 67 da Lei 12.651, permite que *“nos imóveis rurais que detinham em 22 de julho de 2008, área de até 4 módulos fiscais e que possuam remanescentes de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no art. 12, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo”*.

Evidentemente, se a área rural com atividade de pastoreio for considerada “consolidada” e não como “remanescente de vegetação nativa”, quando da inscrição no CAR, o proprietário ou possuidor rural que não havia averbado sua Reserva Legal até o dia 22 de julho de 2008, e se dedicava à pecuária, ficará desobrigado de atender ao percentual de 20%, estabelecido no art. 12 da Lei 12.651/12.

B) Áreas de remanescente de vegetação nativa (art. 5º, III)

Também o conceito de área de remanescente de vegetação nativa, definido como “área coberta por vegetação nativa dos tipos florestal, campestre ou qualquer outra fisionomia vegetal, sem ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008”, é gravemente equivocado.

Em primeiro lugar, pontua PILLAR que “os remanescentes de campos nativos são áreas que originalmente eram campestres e que no presente estão cobertos com vegetação nativa campestre. Analogamente, remanescentes de florestas nativas são áreas que eram cobertas com florestas nativas e que no presente

apresentam-se cobertas com vegetação florestal nativa. O mesmo vale para qualquer outro tipo de vegetação nativa” (PILLAR, 2015).

Portanto, conforme a explicação técnica referida, o conceito de remanescente de campos nativos não se refere à antropização da área, mas sim às fisionomias vegetais presentes na área. No Bioma Pampa, a vegetação nativa é o campo nativo, o qual é, nas palavras do Prof. Valério, “qualquer área com predomínio de espécies nativas herbáceas, sobretudo gramíneas e arbustivas, as quais são adaptadas ao pastejo por animais pastadores e/ou queimadas, ou seja, normalmente rebrotam após sofrerem perda de biomassa das partes aéreas”.

Em segundo lugar, a exigência de que não exista atividade antrópica preexistente não corresponde à realidade deste Bioma, pois

o pastoreio é por definição uma atividade humana. Portanto, caracteriza ‘ocupação antrópica’, mas não causa supressão da vegetação nativa. Acreditamos que o objetivo da inclusão do conceito de área rural consolidada na Lei 12.651, utilizando requisito ‘ocupação antrópica preexistente’, foi contemplar situações em que a vegetação nativa foi suprimida no passado para uso alternativo do solo e o imóvel rural atualmente não dispõe de áreas de vegetação nativa para atender aos requisitos da Lei (PILLAR, 2015, grifou-se).

Efetivamente, a ocupação humana nos campos nativos do Bioma Pampa ocorre entre 300 e 400 anos, quando os colonizadores chegaram ao Estado do Rio Grande do Sul e iniciaram a criação de gado, de sorte que a exigência de que inexista ocupação antrópica para a caracterização dos “remanescentes de vegetação nativa” acaba por ensejar a conclusão de que todo o Bioma Pampa é antropizado e, portanto, uma grande área consolidada por atividades agrossilvipastoris.

Ao utilizar o critério de área não antropizada para a definição de remanescentes de vegetação nativa, o Decreto extrapola seu poder meramente regulamentar e contraria as normas gerais expressas na Lei Federal 12.651/12, conforme se demonstra na tabela 2.

Tabela 2:

Lei Federal 12.651/12 e Decreto Federal 7830/12	Decreto Estadual 52.431/2015
<p>Área rural consolidada – área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio (art. 3º, IV, Lei 12.651/12)</p>	<p>Área rural consolidada por supressão de vegetação nativa – área com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, em que houve o corte, a destruição, o desenraizamento, a dessecação, a desvitalização por qualquer meio, ou qualquer outra prática que promova a conversão do uso do solo, com exclusão das espécies nativas do ambiente, com a finalidade de introduzir edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio.</p>
	<p>Área rural consolidada por supressão de vegetação nativa por atividades pastoris: área com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com atividades pastoris em que se manteve parte da vegetação nativa.</p>
<p>Área remanescente de vegetação nativa: área com vegetação nativa em estágio primário ou secundário avançado de regeneração (art. 2º, IV, Decreto Federal 7830/12).</p>	<p>Área de remanescente de vegetação nativa: área coberta por vegetação nativa dos tipos florestal, campestre ou qualquer outra fisionomia vegetal, sem ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008.</p>

O critério utilizado na legislação federal discrepa do critério encampado pelo Decreto Estadual, sobretudo no que se refere ao conceito de área remanescente de vegetação nativa. Ao passo que o Decreto Federal utiliza o conceito de estágios sucessionais de vegetação, e, portanto, admite que uma área com vegetação nativa em estágio secundário - que já foi suprimida, mas que se regenerou - seja classificada como remanescente de vegetação nativa, o Decreto Estadual utiliza o critério da ausência de antropização, o qual é irrealista, pois é consabido existir pecuária no Bioma Pampa desde a colonização portuguesa.

Realizada uma analogia entre o Bioma Pampa e o Bioma Mata Atlântica, onde também se encontra área de campos nativos, é possível observar que a Resolução CONAMA 423/2010, que disciplina os estágios sucessionais dos campos de altitude associados às florestas de Mata Atlântica, ao definir o estágio avançado de regeneração, não exclui a antropização. Confira-se a redação do art. 3º:

Art. 3º Nos termos do art. 4o da Lei no 11.428, de 2006, a vegetação primária e os estágios inicial, médio e avançado de regeneração de vegetação secundária de Campos de Altitude, passam a ser assim definidos: (...)

III - estágio avançado: a) áreas com ação antrópica moderada sem comprometimento da estrutura e fisionomia da vegetação, ou que tenham evoluído a partir de estágios médios de regeneração; b) fisionomia herbácea ou herbáceo-arbustiva, com índice de cobertura vegetal viva superior a 50%, medido no nível do solo; c) ocorrência de espécies exóticas ou ruderais, correspondendo ao máximo de 30% da cobertura vegetal viva no nível do solo; d) presença de espécies raras e endêmicas; e) eventual ocorrência de espécies lenhosas; f) espécies indicadoras, conforme Anexo I, desta Resolução;

Portanto, a legislação federal permite que haja antropização moderada em áreas de campos nativos em estágio avançado de regeneração, sem que estas percam sua natureza de “áreas com remanescentes de vegetação nativa”!

Neste contexto, conclui-se que o motivo pelo qual a antropização foi excluída do conceito previsto no art. 5º, III, do Decreto Estadual foi afastar a exigência da Reserva Legal do Bioma Pampa, que passa a ser considerado uma grande área rural consolidada, onde ocorreu supressão de vegetação nativa e desprovida de remanescentes.

Por outro lado, a separação das informações sobre estas áreas no CAR em nada beneficia o meio ambiente, já que ambas são consideradas áreas em que ocorreu supressão de vegetação!

Os diversos argumentos expostos neste breve trabalho foram inseridos em ação civil pública que tramita na 10ª Vara da Fazenda Pública do Estado do Rio Grande do Sul, mediante a qual o Ministério Público Estadual objetiva assegurar que todo o imóvel rural mantenha o percentual de 20% de área com cobertura vegetal nativa, a título de reserva legal¹¹. A tutela antecipada foi deferida pelo juízo de primeiro grau e confirmada em grau de recurso pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul para a finalidade de determinar que o Estado do Rio Grande do Sul abstenha-se de:

a) aprovar quando da inscrição o cadastramento dos imóveis rurais que declarem como área rural consolidada por supressão de vegetação nativa com atividades pastoris, devendo notificar o proprietário ou possuidor para que preste informações complementares ou promova a correção e adequação das informações prestadas, nos termos do art. 7º do Decreto Federal nº 7830/2012 para que se enquadre como área de remanescente de vegetação nativa, nos termos do inciso III art. 5º do Decreto Estadual nº 52.431/15, sob pena de multa no valor de R\$ 20.000,00 a ser revertida ao Fundo Estadual do Meio Ambiente;

b)- aprovar, no Bioma Pampa, a localização da Reserva Legal indicada pelos proprietários e possuidores rurais no Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SiCAR sempre que esta não corresponder ao percentual de 20% da área do imóvel, considerada com cobertura de vegetação nativa, nos termos do art. 12 da lei 12.651/2012, quando da inscrição dos respectivos imóveis no Cadastro Ambiental Rural, sob pena de multa no valor de R\$ 20.000,00 por imóvel, a ser revertida para o Fundo Estadual do Meio Ambiente;

c)- firmar Termo de Compromisso Ambiental para a regularização dos imóveis rurais, no contexto do Programa de Regularização Ambiental (art.59 da Lei 12.651/2012), com amparo no Decreto Estadual 52.431/15 e nos arts. 67 e 68 da Lei Federal 12.651/12, exigindo, outrossim, que a reserva legal do imóvel localizado no Bioma Pampa atenda ao percentual de 20% do imóvel, com cobertura de vegetação nativa, nos termos previstos no art. 12 da Lei 12.651/12, sob pena de multa no valor de R\$ 20.000,00 por Termo de

¹¹ Com a modulação decorrente do reconhecimento da constitucionalidade dos arts. 67 e 68 da Lei Federal 12.651/2012 pelo Supremo Tribunal Federal.

Compromisso firmado em desacordo com a decisão judicial, a ser revertida para o Fundo Estadual do Meio Ambiente;

d)- emitir licenças ambientais para supressão de vegetação nativa do Bioma Pampa sem que os imóveis estejam previamente cadastrados no CAR e sem que estejam sanadas as eventuais inconformidades em relação ao enquadramento das áreas de campo nativo com atividade de pecuária como áreas de remanescentes de vegetação nativa, exigindo-se medidas compensatórias e mitigadoras adequadas na hipótese de existirem espécies de fauna e flora ameaçadas de extinção (art. 27 da Lei 12.651/12), sob pena de multa no valor de R\$ 20.000,00 por licença concedida em desacordo com o estabelecido na decisão judicial, a ser revertida para o Fundo Estadual do Meio Ambiente.

Aguarda-se, agora, o início da fase de instrução processual, na qual o Ministério Público espera provar que a pecuária extensiva não descaracteriza o Bioma Pampa e tampouco seus campos nativos, pois não implica em supressão de vegetação nativa, e que os campos nativos, mesmo onde ocorre atividade pecuária, são áreas remanescentes de vegetação nativa para os efeitos da Lei Federal 12.651/2012 e para inscrição dos imóveis do CAR.

5. CONCLUSÕES

O presente estudo explicita o risco de desproteção jurídica para o meio ambiente ecologicamente equilibrado quando ocorre a manipulação de conceitos jurídicos indeterminados, produzidos sob encomenda de setores interessados na flexibilização dos deveres de proteção ambiental. A persistir a interpretação que o Estado do Rio Grande do Sul vem dando para a noção de área rural consolidada por supressão de vegetação nativa com atividades pastoris, o Bioma Pampa estará praticamente desguarnecido de um dos mais poderosos instrumentos de proteção da vegetação nativa previstos no ordenamento jurídico-ambiental brasileira – a reserva legal.

Como o conteúdo da função social da propriedade é definido normativamente em torno de obrigações de fazer e de não fazer, a lógica adotada pelo legislador estadual foi de jogar com os termos sensíveis presentes nos arts. 67 e 68 da Lei Federal 12.651/2012.

Esses termos são o que se entende por “remanescente de vegetação nativa” e o que se entende por “supressão” no contexto da atividade pecuária. No momento em que a legislação estadual distancia-se dos regramentos federais e adota uma lógica binária, que considera remanescentes o que não for antropizado, acaba por atrair a incidência do art. 67 da Lei Federal 12.651/12.

Dito de outra forma, no momento de inscrição da propriedade rural no CAR, o produtor informará que não há remanescentes de vegetação nativa, pois existe, na propriedade, atividade pecuária. Ao mesmo tempo, a legislação estadual classifica essa área como rural consolidada onde ocorreu supressão da vegetação nativa por atividade pastoril, circunstância que permite a anistia do art. 68 da Lei Federal 12.651/2012.

Com essas manobras, o Estado do Rio Grande do Sul não apenas viola o art. 251 da Constituição Estadual, tratado como um texto meramente simbólico e retórico, como abdica de oportunidades importantes de valorizar a biodiversidade, a paisagem e as formas de vida do Pampa Gaúcho.

As pastagens naturais típicas do Pampa caracterizam um ecossistema capaz de representar significativos sumidouros de dióxido de carbono (CO²) (FANTE, online). Em tempos de mudanças climáticas, esse serviço ecológico não parece desprezível.

Na perspectiva de assegurar efetividade para esse dispositivo, haveria um leque de políticas regulatórias que poderiam ser adotadas ao lado da efetiva implantação do Programa de Regularização Ambiental. Alguns exemplos são a adoção de políticas de pagamento por serviços ambientais para produtores rurais dedicados à pecuária sustentável em área de reserva legal, a elaboração de um ordenamento territorial protetivo de áreas prioritárias para conservação da vegetação nativa, assim definidas pelo Ministério do Meio Ambiente, a criação de Unidades de Conservação e a delimitação de corredores ecológicos que conectem as áreas de reserva legal e propiciem a manutenção de funções ecológicas essenciais do Bioma.

Não obstante, mesmo que adotadas tais políticas, a solução para o impasse criado pela judicialização do tema demanda, obrigatoriamente, a revisão dos conceitos jurídicos indeterminados, de tal forma a que se reconheçam as

características e a estrutura da vegetação nativa do Bioma Pampa, suas funções ecológicas, paisagísticas e culturais, assim com as atividades econômicas que contribuem para sua manutenção, como é o caso da pecuária extensiva. Ou seja, conceitos jurídicos indeterminados não são cheques em branco e precisam manter coerência com o conhecimento técnico-científico.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. In. MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coords). Novo Código Florestal. Comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BENJAMIN, Antônio Herman V. O estado teatral e a implementação do direito ambiental. In: _____ (org.). Congresso Internacional de Direito Ambiental, 7, 2003, São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. v. 1 (Trabalhos apresentados no 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental, realizado em São Paulo nos dias 02 a 06 de junho de 2003), p. 335-366.

BENCKE, Glayson Ariel. Diversidade e conservação da fauna dos Campos do Sul do Brasil. in DE PATTA PILLAR, Valério, ob. cit. pp. 101 a 136.

BOLDRINI, Ilsi Job. A flora dos Campos do Rio Grande do Sul, in DE PATTA, Valério et alii, Campos Sulinos. Conservação e uso da biodiversidade. Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 2012. pp.63-77.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <www.mma.gov.br> Acesso em 10.maio 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/biomas/pampa.html>> Acesso em 30.set.2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 42 / DF - DISTRITO FEDERAL. Relator Min. Luiz Fux. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur408490/false>> Acesso em 30.set.2021.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SÚMULA 613 – “Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental”. Disponível em em: <[https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27613%27\).sub](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27613%27).sub)> Acesso em 30.out.2021.

COUTINHO, Leopoldo Magno. O conceito de bioma. Acta Bot. Bras. 20 (1) Mar 2006. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/abb/a/RhxPXykYPBPbCQCxz8hGtSn/?lang=pt#>> Acesso em: 29.set.2021.

FANTE, Eliege. Mudança do Clima nos biomas Amazônia e Pampa. A questão da água no Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2020/12/agua_RS_final.pdf> Acesso em 29.out.2021.

FEPAM. Disponível em:

<http://www.fepam.rs.gov.br/programas/pibic/JIC/XI/apresentacao.asp> Acesso em 01.nov.2021.

GAUCHAZH, CLICRBS “Entidades pedem retirada do regime de urgência da votação do projeto de lei do novo código ambiental do RS”. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/ambiente/noticia/2019/10/entidades-pedem-retirada-do-regime-de-urgencia-da-votacao-do-projeto-de-lei-do-novo-codigo-ambiental-do-rs-ck1s8cmum06aq01n3d3wsrz5.html>> Acesso em 27.out.2021.

HEIDEN, Gustavo; IGANCI, João Ricardo. Sobre a paisagem e a flora. In STUMPF, Elisabeth Regina Tempel. Cores e formas no Bioma Pampa: plantas ornamentais nativas. Pelotas: Embrapa Clima Temperado, 2009, pp. 23-35.

KRELL, Andreas J. Discricionariedade administrativa e proteção ambiental. O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais. Um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 35.

MENEZES, Luciana da Silva; SILVEIRA, Filipe Ferreira; OVERBECK, Gerhard e SILVA, Rodrigo Dutra da. A conservação dos campos sulinos nas normas ambientais. In <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2021/A-conserva%C3%A7%C3%A3o-dos-Campos-Sulinos-nas-normas-ambientais> Acesso em 28.out.2021.

NABINGER, Carlos et.ali. Produção animal com base no campo nativo: aplicações de resultados de pesquisa. DE PATTA PILLAR, Valério, ob. cit. pp. 175-198.

OBSERVATÓRIO FLORESTAL - A Agonia do Pampa. Autoria: Rede de Campos Sulinos. Disponível em: <<https://OBSERVATÓRIOflorestal.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Agonia-do-Pampa.pdf>> Acesso em 30.set.2021.

PILLAR, Valério De Patta...(et.al). Campos sulinos. Conservação e uso sustentável da biodiversidade, Brasília: MMA, 2009, p. 4.

PILLAR, Valério de Patta, 2015, Parecer emitido nos autos da ação civil pública nº 001/1150122787-5, em tramitação na 10ª. Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre, em que figura como autor o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e, como réus, o Estado do Rio Grande do Sul, a FARSUL, a FETAG e a FEDERARROZ.

PRIEUR, Michel. Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado Federal, 2011.

SOUZA, Carlos, SHIMBO, Julia; ROSA, Marcos R. et al. 2020. Reconstructing three decades of land use and land cover changes in Brazilian biomes with Landsat archive and Earth Engine. Remote Sensing 12, 2735.