



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UniCEUB**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - FAJS**

**PROGRAMA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA**

**INGRA ROCHA CORRÊA**  
**ROBERTO MARQUES FERNANDES JÚNIOR**

**ADI 4901, 4902, 4903 E 4937 SOBRE O NOVO CÓDIGO FLORESTAL:  
PROTETIVO OU DESENVOLVIMENTISTA?**

**BRASÍLIA**  
**2017**



**INGRA ROCHA CORRÊA  
ROBERTO MARQUES FERNANDES JÚNIOR**

**ADI 4901, 4902, 4903 E 4937 SOBRE O NOVO CÓDIGO FLORESTAL:  
PROTETIVO OU DESENVOLVIMENTISTA?**

Relatório final de pesquisa de Iniciação Científica  
apresentado à Assessoria de Pós-Graduação e  
Pesquisa pela Faculdade de Ciências Jurídicas e  
Sociais - FAJS

Orientação: Mariana Barbosa Cirne e Betina  
Gunther Silva (colaboradora)

**BRASÍLIA  
2017**

Dedicamos esse trabalho à nossa amizade, pois sem todo o companheirismo e apoio este projeto não seria possível.

## **ADI 4901, 4902, 4903 e 4937 sobre o Novo Código Florestal: protetivo ou desenvolvimentista?**

**Ingra Rocha Corrêa – UniCEUB, PIC Institucional, aluno bolsista**

*ingracorrea@hotmail.com*

**Roberto Marques Fernandes Júnior – UniCEUB, PIC institucional, aluno voluntário**

*beto.m.fernandes@gmail.com*

**Mariana Barbosa Cirne – UniCEUB, professor orientador**

*marianabcirne@gmail.com*

**Betina Gunther Silva – UniCEUB, professor colaborador**

*betina.Silva@uniceub.br*

Essa pesquisa tem como finalidade definir se as alterações do Novo Código Florestal e o debate sobre a sua constitucionalidade tiveram um viés mais desenvolvimentista, preservacionista, conservacionista ou socioambientalista, conforme as correntes do movimento ambientalista brasileiro, e se é possível uma harmonização entre essas perspectivas, à luz do desenvolvimento sustentável. O objetivo da pesquisa foi analisar as modificações da nova lei, através de um estudo comparativo com a Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965 (o antigo Código Florestal), quanto às correntes ambientalistas. Além disso, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) 4901, 4902, 4903 e 4937, que foram propostas com o intuito de declarar alguns dispositivos do Novo Código inconstitucionais, foram objeto de estudo, por meio de análise da audiência pública, quanto à corrente ambientalista predominante nos seus debates. A alteração legislativa e os debates da audiência pública foram analisados levando em conta dois temas que sofreram alterações significativas no novo código: a Área de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal (RL). A metodologia empregada foi a revisão bibliográfica, conjugada com pesquisa qualitativa e quantitativa. O estudo bibliográfico permitiu observar as correntes do movimento ambientalista brasileiro como tema mais complexo que uma visão dicotômica entre protetivo ou desenvolvimentista. O debate sobre as mudanças no Código Florestal envolve tensões sobre a relação entre meio ambiente e desenvolvimento econômico que precisam ser estudadas pelo Direito com maior complexidade. A avaliação da inovação legislativa demonstrou que houve uma diminuição da proteção ambiental em alguns dispositivos, sendo agora permitido, por exemplo, compensar a área de APP no percentual de RL da propriedade. Outra alteração significativa diz respeito às normas sobre a constituição e a compensação da RL, pois não se exige mais uma identidade ecológica entre as áreas, além de permitir o plantio de espécies exóticas para sua recomposição. Conclui-se, então, que a alteração legislativa foi predominantemente desenvolvimentista, com traços conservacionistas e socioambientalistas. Avaliando-se a viabilidade de uma convergência de entendimentos entre as correntes, esta não pareceu possível, já que se observou a dificuldade de harmonização dos interesses referentes ao desenvolvimento e à proteção ambiental, com predomínio do primeiro.

Quanto aos debates da audiência pública das ADI's, foi possível identificar um maior equilíbrio entre as correntes do ambientalismo, com espaço para falas preservacionistas, socioambientalistas, desenvolvimentistas e conservacionistas. Por meio desse estudo, pode-se entender que o percentual das RL's e a extensão das APP's foram reduzidos, os critérios para regularização ambiental foram enfraquecidos, o que leva à conclusão de que o Novo Código Florestal não se materializa como implementação do desenvolvimento sustentável. Apesar disso, com o julgamento das ADI's pelo Supremo Tribunal Federal, parece possível reorganizar esse equilíbrio, conforme parece demonstrar a experiência dos debates na audiência pública.

**Palavras-Chave: Código Florestal. Desenvolvimento Sustentável. Área de Preservação Permanente. Reserva Legal.**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>OBJETIVOS</b> .....	<b>9</b>
<b>1. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA</b> .....	<b>10</b>
1.1 Delimitação de conceitos.....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>2. AVALIAÇÃO CÓDIGO FLORESTAL</b> .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.1 Contexto do Código .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.2 Análise dos institutos	
<b>3. DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</b> .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
3.1 Contexto das ADI'S .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>55</b>
<b>ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	<b>56</b>
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>

## INTRODUÇÃO

Serão apresentados os resultados finais da pesquisa intitulada “ADI 4901, 4902, 4903 E 4937 SOBRE O NOVO CÓDIGO FLORESTAL: PROTETIVO OU DESENVOLVIMENTISTA?”, do Programa de Iniciação Científica, modalidade PIC institucional.

O Projeto de Lei n. 1.876, da Câmara dos Deputados, amplamente discutido no Congresso Nacional, com grande interesse público, deu ensejo ao Novo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012<sup>1</sup>). O processo legislativo foi extremamente controverso, pois, no mesmo dia em que a Presidente da República vetou 12 dispositivos, editou a Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012<sup>2</sup>, com 32 novas modificações. O texto sofreu ainda novas mudanças no Congresso Nacional e o Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2012, teve novos 9 vetos até se alcançar o texto final do Novo Código Florestal, com destaque para as mudanças realizadas nos institutos das Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL).

O Ministério Público Federal propôs, em 21.01.2013, três ações diretas de inconstitucionalidade (ADI - 4901, 4902 e 4903) questionando diversos dispositivos do Novo Código Florestal, ante o princípio da vedação ao retrocesso. O Partido Socialismo e Liberdade – PSOL propôs, em 04.04.2013, nova ADI (4937) também questionando dispositivos do Novo Código Florestal.

Diante da complexidade desse debate, o Ministro Luiz Fux, relator das ADIs, convocou audiência pública para esclarecer questões técnicas sobre a aplicação da Lei e as suas consequências econômicas e ambientais. No dia 18.04.2016, foram ouvidas diversas entidades da sociedade civil, expondo suas respectivas vertentes, a favor ou contra a inconstitucionalidade do Novo Código. Com essa audiência, pretendeu-se efetivar a participação da população nas demandas sociais, promovendo um diálogo entre os atores sociais, com o intuito de buscar opiniões e alternativas para os problemas que sejam de interesse público relevante, facilitando

---

<sup>1</sup> BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Brasília, 2012. *Diário Oficial da União*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83)>. Acesso em: 8 de maio de 2017.

<sup>2</sup> BRASIL. Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012. Brasília, 2012. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm)>. Acesso em: 4 de maio de 2017.

a solução do conflito social.

Os fatos narrados demonstram o quanto é importante o conhecimento técnico-científico para traçar um paradigma de respeito à sustentabilidade do desenvolvimento. Por esse motivo, a pergunta que desafia este projeto é a seguinte: A partir dos questionamento de inconstitucionalidade, o Novo Código Florestal é Desenvolvimentista, Preservacionista, Conservacionista ou Socioambientalista? É possível uma convergência dessas perspectivas à luz do desenvolvimento sustentável?

No estudo das demandas específicas exaradas pelas ADI's 4901, 4902, 4903 e 4937, têm-se dois pontos de extrema importância que sofreram alterações significativas: as Áreas de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal (RL). Exatamente por isso, esta pesquisa pretende desenvolver estudo interdisciplinar para avaliar as modificações como Desenvolvimentista, Preservacionista, Conservacionista ou Socioambientalista nestes dois eixos temáticos (APP e RL). Espera-se avaliar, ainda, se é viável uma convergência de entendimentos.

O debate sobre as mudanças no Código Florestal envolve tensão sobre a relação entre meio ambiente e desenvolvimento econômico que precisam ser estudadas pelo Direito. Por isso, neste projeto procura-se esquematizar as tensões existentes entre os autores de viés protetivo (Édis Milaré, Paulo Afonso Leme Machado) e os desenvolvimentistas (Paulo de Bessa Antunes, Toshio Mukai).

Busca-se agregar um estudo interdisciplinar nos campos social, econômico e ambiental para avaliar o debate sobre outra perspectiva, o que poderia colaborar com alternativas para os conflitos de interesses presentes no Novo Código Florestal.

## OBJETIVOS

A presente pesquisa teve como objetivo principal mapear os conflitos ambientais/econômicos resultantes das alterações promovidas pela introdução do Novo Código Florestal, pautado nas ADI's, para a realização de uma avaliação dos dispositivos e classificação de acordo com as correntes ambientalistas, tais como, Desenvolvimentista, Preservacionista, Conservacionista ou Socioambientalista.

Os objetivos da pesquisa foram analisar, em primeiro lugar, as modificações da nova lei, através de um estudo comparativo com a Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965 (o antigo Código Florestal), quanto às correntes ambientalistas. Além disso, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) 4901, 4902, 4903 e 4937, que foram propostas com o intuito de declarar alguns dispositivos do Novo Código inconstitucionais, foram objeto de estudo, por meio de análise da audiência pública, quanto à corrente ambientalista predominante nos seus debates.

Sob essa perspectiva e no encalço de verificar a hipótese levantada, os objetivos traçados serão desenvolvidos à luz dos estudos do ambientalismo brasileiro. De acordo com pesquisa e amparados nos estudiosos ambientalistas Édis Milaré e Paulo Afonso Leme Machado e os desenvolvimentista Paulo de Bessa Antunes, no Socioambientalista Carlos Marés, mais detidamente pudemos estudar as dificuldades em harmonizar os interesses referentes ao desenvolvimento e à proteção ambiental, questionando se com o advento do código houve um retrocesso ambiental ou avanços sociais para a população.

# 1. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

## 1.1 Delimitação de conceitos

Trata-se de pesquisa desenvolvida no Curso de graduação em Direito, dentro da linha de pesquisa de direito ambiental. Existem diversas correntes teóricas que analisam o movimento ambientalista brasileiro em diferentes perspectivas. Para fins de uma apresentação sintética, essas propostas aparecem agrupadas em quatro linhas de pensamento.

Para definir qual corrente do movimento ambientalista brasileiro predomina no Novo Código Florestal é necessário que haja a delimitação dos seguintes conceitos: Desenvolvimentista, Preservacionista, Conservacionista e Socioambientalista. Desse modo, será possível analisar as características de cada uma e fazer um estudo qualitativo e quantitativo quanto aos artigos da nova Lei, determinando qual o entendimento que prevalece.

A maior preocupação com as questões ambientais teve ênfase após a revolução industrial e o processo de urbanização, que causou grande degradação ambiental e a concepção de finitude dos recursos naturais. As normas ambientais foram editadas em razão da necessidade e da importância de manutenção da vegetação nativa.<sup>3</sup>

Cumprido destacar, por meio da literatura, que os movimentos ambientalistas, com essa denominação e objetivos que se conhece atualmente, surgiram a partir do século XIX, nos Estados Unidos com a criação de espaços protegidos - a formação dos parques nacionais - com o objetivo de proteção do ambiente natural de uso público, para refúgio e recreação. O objetivo era a exclusão da intervenção direta humana nas áreas virgens, conforme as ideias de John Muir, o teórico mais importante do preservacionismo.<sup>4</sup>

Esse movimento protecionista pregava a proteção integral de recursos finitos remanescentes no intuito de combater o desenvolvimentismo que ganhava força num contexto de atividade predatória da indústria. Posteriormente, surge o movimento conservacionista dentro de uma perspectiva utilitarista proposta por Gifford Pinchot, que estabelece a preocupação com o uso adequado e racional dos

---

<sup>3</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 88.

<sup>4</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 11.

recursos naturais assegurando a sua existência para as gerações futuras.<sup>5</sup>

É importante ressaltar que as duas principais correntes teóricas ambientalistas tratam dos problemas do uso dos recursos naturais: a Preservacionista e a Conservacionista. A primeira propugna que a natureza não deve ser disponibilizada à sociedade, salvo para recreação ou educação, e a segunda defende que a natureza é algo para ser usado com sustentabilidade, com o uso racional dos recursos naturais.<sup>6</sup>

A principal pauta do conservacionismo é delimitar o uso dos recursos naturais pela sociedade, enquanto que o preservacionismo tem como essência a conservação dos recursos naturais, para a conservação ecossistêmica.<sup>7</sup>

O preservacionismo radical defende que as atividades socioeconômicas devem ser subordinadas às condições ecológicas, defendendo a proteção integral das áreas intocadas. Já a corrente conservacionista propõe uma utilização democrática da natureza com a racionalização dos recursos naturais, evitando o desperdício, buscando um equilíbrio entre o homem e a natureza.<sup>8</sup>

O principal precursor do conservacionismo é Gifford Pinchot. A partir de suas ideias surge a noção de desenvolvimento sustentável, com o uso dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico em uma exploração de maneira sustentável, a ideia de crescimento econômico compatibilizado com o social e o ambiental.<sup>9</sup>

No Brasil, as medidas de proteção ao ambiente natural, antes do fim do século XIX, restringiam-se a uma perspectiva utilitarista, passando a abranger a criação de algumas espécies de espaços ambientais, inserida na óptica preservacionista. Na década de 30 foi possível perceber um avanço no ambientalismo brasileiro, com a decretação do Código Florestal de 1934 (Decreto

---

<sup>5</sup> HORN, LUIZ F. D. R. *As perspectivas ambiental e socioambiental do desenvolvimento sustentável sinérgico e sua aplicabilidade*. 2009. p. 27. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Caxias do Sul, Rio Grande do Sul.

<sup>6</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. p. 11.

<sup>7</sup> DIEGUES, Antônio Carlos S. *O Mito moderno da Natureza Intocada*. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 2001, p. 28.

<sup>8</sup> BRITO, B.; SOUZA, E.; BRITO, D. Pressupostos teóricos de proteção da natureza. *Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas*. ISSN 2177-1642 Macapá, n. 7, p. 141-147, 2015.

<sup>9</sup> DIEGUES, Antônio Carlos S. p. 28.

Federal nº 23.793, de 1934), que adotou uma pauta mais preservacionista, e do Código de Águas (Decreto 24.643, de 1934).<sup>10</sup>

Há ainda no Brasil a corrente do desenvolvimentismo, que disciplina que a conservação dos recursos naturais é subordinada às exigências do desenvolvimento econômico. A preocupação central nesta corrente é a economia nacional, estando ligada ao desenvolvimento urbano e da agroindústria. Em contrapartida, o preservacionismo visa à proteção da natureza do desenvolvimento industrial e urbano.<sup>11</sup>

A corrente socioambientalista é uma invenção brasileira que surge na segunda metade dos anos 80, da junção do movimento social com o movimento ambiental. O socioambientalismo nasce da ideia de inclusão das comunidades locais, em busca da sustentabilidade social, promovendo a diversidade cultural com a ampla participação da sociedade na gestão ambiental. Isto tendo em vista que as políticas públicas ambientais só têm eficácia social com a inclusão da comunidade local e da distribuição equânime dos recursos naturais.<sup>12</sup>

Vejamos com um pouco mais de detalhes os argumentos de cada uma destas correntes.

O preservacionismo prega a proteção da natureza em seu estado original, independentemente de seu valor econômico, a apreciação estética e espiritual da vida selvagem. O preservacionismo tem uma visão ecocêntrica, em que a natureza possui valor intrínseco, não sendo subordinada aos interesses econômicos de exploração. Assim busca a preservação das áreas naturais, admitindo apenas o uso indireto para recreação ou educação, garantindo a sua intocabilidade, vedada a exploração dos recursos naturais.<sup>13</sup>

A segunda corrente, que é a Conservacionista, prega que a natureza possui utilidade para o ser humano e busca garantir uma qualidade de vida, sem a destruição dos recursos necessários às gerações futuras. Para tanto, é necessário o uso racional dos recursos naturais para a proteção, evitando-se a degradação e o desperdício.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. p. 14.

<sup>11</sup> BRITO, B.; SOUZA, E.; BRITO, D. *Pressupostos teóricos de proteção da natureza*. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas. ISSN 2177-1642 Macapá, n. 7, p. 141-147, 2015.

<sup>12</sup> SANTILLI, Julliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Peirópolis, 2005, p. 25-26.

<sup>13</sup> DIEGUES, Antônio Carlos S. p. 29.

<sup>14</sup> DIEGUES, Antônio Carlos S. p. 30.

Cumpra melhor destacar as distinções entre o preservacionismo e o conservacionismo. A primeira corrente tem foco no biocentrismo e defende a manutenção dos ecossistemas inalteráveis, enquanto que a segunda corrente é antropocêntrica e busca incorporar o elemento humano ao ecossistema. Por outro lado, o desenvolvimentismo traz uma concepção que defende o crescimento econômico nacional, desprezando os impactos ambientais.<sup>15</sup>

Por fim, o preservacionismo defende a não interferência humana no ambiente natural, enquanto o socioambientalismo propõe a conservação da natureza com o uso racional dos recursos naturais pelas populações tradicionais, aliado a uma conservação sociocultural<sup>16</sup>.

Há um confronto entre os adeptos do desenvolvimentismo e do preservacionismo. O preservacionismo tenta combater o desenvolvimentismo. O conservacionismo, por sua vez, busca um meio termo entre as duas correntes, e o socioambientalismo busca trazer os direitos sociais para a seara ambiental, com uma relação de harmonia entre o homem e a natureza. O socioambientalismo é junção dos direitos sociais, ambientais e culturais.<sup>17</sup>

Essas são as quatro principais perspectivas ambientais ou socioambientais da contemporaneidade, as quais, inclusive, decisivamente contribuíram para a franca e constante discussão sobre a temática ambiental. Por fim, foi possível constatar que as duas correntes - Preservacionista e Conservacionista – preocupam-se com a proteção das áreas, tendo em vista a finitude dos recursos naturais.

As normas de direito ambiental brasileiro oscilam entre as quatro ópticas: quando objetivam a proteção do ambiente natural, com escopo de preservação da biodiversidade, adotam a perspectiva preservacionista; quando visam o uso racional dos recursos naturais, utilizam a perspectiva conservacionista; já quando o foco é no desenvolvimento econômico é utilizado o viés desenvolvimentista. Por outro lado, a seara ambiental se aproxima cada vez mais do socioambientalismo que conjuga os movimentos ambientais aos sociais, mais precisamente a partir da segunda metade

---

<sup>15</sup> LEUZINGER, 2013. p. 34.

<sup>16</sup> SANTILLI, 2005, p. 25-26;

<sup>17</sup> HORN, LUIZ F. D. R. *As perspectivas ambiental e socioambiental do desenvolvimento sustentável sinérgico e sua aplicabilidade*. 2009. p. 27. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Caxias do Sul, Rio Grande do Sul.

dos anos 80.<sup>18</sup>

A Declaração de Estocolmo de 1972 é um dos marcos histórico-normativo iniciais da proteção ambiental. Esta declaração defende a ideia do direito humano a viver em um ambiente ecologicamente equilibrado e saudável, e a ideia do bem-estar ambiental indispensável a uma vida digna.<sup>19</sup>

A questão ambiental no Brasil passou a ter mais relevância com a Constituição Federal de 1988, que disciplina o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no seu art. 225, sendo considerada uma constituição ambiental. Não foi uma inovação quanto à proteção ambiental, já que na Constituição de 1934 já havia uma previsão de proteção às belezas naturais. Todavia, somente com a CRFB/1988 que o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado ganhou a posição de garantia fundamental<sup>20</sup>.

A Constituição de 1988 está inserida num contexto de constitucionalismo socioambiental, que legitima o direito ao meio ambiente ecologicamente sadio e equilibrado. Além disso, dispõe de inúmeras normas ambientais de direito fundamental, em sentido formal e material, com o intuito de estabelecer a proteção ao meio ambiente em conjunto com a promoção da dignidade da pessoa humana. A preservação e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras é dever da coletividade e obrigação do poder público.<sup>21</sup>

Os direitos de terceira dimensão incorporam uma dimensão ecológica ao aspecto social, classificando-se como direitos coletivos ou transindividuais, ou seja, tem como titular a coletividade, e visam resguardar os interesses das futuras gerações, consagrando o princípio da solidariedade. Esses direitos necessitam da união de esforços dos setores sociais, para serem proclamados e efetivados.<sup>22</sup>

O meio ambiente é um bem de uso comum do povo garantido constitucionalmente, possuindo seus próprios princípios basilares nos arts. 1º a 4º e 225º da CRFB/1988, combinado com o art. 5º, caput e seu §2º. Como integra o

---

<sup>18</sup> SANTILLI, 2005, p. 31;

<sup>19</sup> LAURINDO, Victor Hugo; GAIO, Daniel. *As áreas de preservação permanente do novo código florestal e o princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017.

<sup>20</sup> MATOS, Erika; HALFELD, Letícia; FERRER, Ana. *O novo código florestal e o princípio da vedação ao retrocesso ambiental*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 681.

<sup>21</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: (estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente)*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 55.

<sup>22</sup>SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. 2011, p. 36.

núcleo de conquistas sociais, não pode ser suprimido ou reduzido em razão do princípio da vedação ao retrocesso.<sup>23</sup>

No atual cenário político-jurídico de relativização da legislação ambiental, consolidada no ordenamento jurídico pátrio nas últimas décadas e que tem como marco a edição do Código Florestal de 2012, cumpre destacar a importância da garantia constitucional da proibição do retrocesso ou regressividade socioambiental.

Este princípio visa garantir à proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais socioambientais de sofrer retrocessos que prejudiquem o uso e gozo desses direitos.<sup>24</sup>

A proibição do retrocesso é um princípio geral de direito ambiental, uma cláusula implícita do Estado socioambiental e democrático de direito, com o intuito de estabelecer uma mínima qualidade de vida, e do mínimo ecológico, que são as condições mínimas para a manutenção da qualidade de vida para as futuras gerações. Desta maneira, disciplina a proibição da diminuição do grau de proteção, proibindo a edição de normas ou implementação de medidas que provoquem a redução das condições primordiais dos direitos conquistados historicamente.<sup>25</sup>

O princípio da vedação do retrocesso foi desenvolvido originalmente no século XX, não estando expresso, porém decorre do sistema jurídico constitucional, quando a lei, ao regulamentar um dispositivo constitucional, incorpora-se ao patrimônio jurídico não podendo ser suprimida arbitrariamente. Sendo assim, não é permitido que uma lei posteriormente elimine esse direito constitucional, não sendo possível admitir um recuo de um nível de proteção que o leve a ser inferior ao anteriormente consagrado.<sup>26</sup>

A estabilidade jurídica é fundamental para o exercício dos direitos fundamentais, pois é necessário um mínimo de segurança, tranquilidade e confiança nas instituições sociais. O legislador, por consequência, não pode eliminar as normas que concretizam os direitos fundamentais, retirando a sua eficácia jurídica e esvaziando o conteúdo dos direitos.<sup>27</sup>

A norma de proibição do retrocesso é também conceituada como a proibição de contrarrevolução social, pois disciplina que, uma vez conquistados os direitos

---

<sup>23</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. 2011, p. 38.

<sup>24</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. p. 55.

<sup>25</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. p. 37.

<sup>26</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. 2011, p. 132.

<sup>27</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. 2011, p. 197.

sociais e econômicos adquiridos, estes passam a ser um direito subjetivo e uma garantia constitucional. O mesmo tem o escopo de impedir o abuso do legislador no que se refere à conquista dos direitos que, uma vez introduzidos no ordenamento jurídico, de forma implícita ou explícita, não podem ser excluídos.<sup>28</sup>

Essa garantia é um instrumento jurídico de proteção ambiental que decorre implicitamente do ordenamento constitucional brasileiro, dos princípios do Estado democrático de direito, da dignidade da pessoa humana e da máxima efetividade dos direitos fundamentais. Esta garantia é correlata ao princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos, tais como o princípio da proteção da confiança e as garantias do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada.<sup>29</sup>

Este princípio decorre da necessidade de uma proteção mais ampla dos direitos fundamentais socioambientais que sucedem um longo processo histórico-constitucional. Tem-se a formação de um patrimônio jurídico-político em que não deve haver um retrocesso para aquém deste, sendo vedada a supressão da efetividade da norma regulamentada, sem estabelecer medidas de compensação.<sup>30</sup>

A proibição da reversão do desenvolvimento envolve, além do dever de não retornar a um grau de proteção já ultrapassado, o estabelecimento em uma segunda vertente de um dever de progressiva realização no âmbito do poder público e das suas três esferas de poder - legislativo, executivo e judiciário. Este dever consiste em aprimorar tais condições normativas e medidas normativas voltadas à tutela ecológica que promovam uma progressiva melhoria da qualidade ambiental.<sup>31</sup>

Para tanto, este princípio, já consagrado em nosso ordenamento jurídico, dotado de força vinculante e imperativa, mesmo sendo implícito, assegura a proteção ambiental como uma blindagem contra retrocessos que a flexibilizem, assim como busca um nível mais rigoroso de proteção. O dever de progressividade consiste na busca do aprimoramento desses direitos fundamentais socioambientais por meio de medidas legislativas e administrativas.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> LAURINDO, Victor Hugo; GAIO, Daniel. *As áreas de preservação permanente do novo código florestal e o princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 3.

<sup>29</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. 2011, p. 192.

<sup>30</sup> MATOS, Erika; HALFELD, Letícia; FERRER, Ana. *O novo código florestal e o princípio da vedação ao retrocesso ambiental*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 682.

<sup>31</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. 2011, p. 198.

<sup>32</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. 2011, p. 200.

Deste modo, o princípio da vedação ao retrocesso ambiental consiste em um direito subjetivo negativo, que objetiva preservar o bloco normativo constitucional e infraconstitucional já consolidado no ordenamento jurídico como uma garantia de proteção dos direitos fundamentais contra a atuação do legislador e da administração pública, em face de medidas que objetivem a supressão ou restrição de direitos fundamentais, somente pode ser fazer modificação *in mellius*.<sup>33</sup>

Por conseguinte, qualquer medida que provoque diminuição do nível de proteção e efetividade dos direitos socioambientais será inconstitucional, pois viola o princípio do retrocesso socioambiental. Já os ajustes e as restrições estão sujeitos a um controle de razoabilidade e proporcionalidade, já que não é factível engessar a ação legislativa.<sup>34</sup>

Essa foi a revisão bibliográfica necessária ao desenvolvimento da pesquisa.

---

<sup>33</sup> LAURINDO, Victor Hugo; GAIO, Daniel. *As áreas de preservação permanente do novo código florestal e o princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017.

<sup>34</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. 2011, p. 202.

## 2. AVALIAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

### 2.1 Contexto

A elaboração de uma lei é feita através de um processo político que envolve interesses variados, dos mais diversos setores sociais. O Código Florestal é um dos principais instrumentos de gestão ambiental, e envolve disputas entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente. Um dos principais marcos de direito ambiental no Brasil é o Código Florestal (Lei 4.771 de 1965) e a Lei nº 6.938, de 1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente<sup>35</sup>.

Nas últimas décadas, verificou-se um aumento progressivo das normas que buscavam flexibilizar a proteção ambiental. Por exemplo, o antigo Código Florestal sofreu diversas alterações durante a sua vigência, porém frisa-se que só houve uma alteração substancial do seu núcleo com a edição do novo Código Florestal<sup>36</sup>.

O Projeto de Lei n. 1.876, da Câmara dos Deputados, amplamente controverso no Congresso Nacional, deu ensejo ao Novo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012). Com a entrada em vigor do Novo Código Florestal, que dispõe sobre a proteção de vegetação nativa e estabelece novos mecanismos de gestão ambiental, ficou revogado o código anterior (Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965). Com a nova lei houve um acréscimo do controle estatal em relação à regularidade dos imóveis rurais.

O Código Florestal de 2012 foi promulgado em meio a enormes debates na comunidade científica. As alterações mais significativas trazidas pelo Código Florestal de 2012 dizem respeito a dois pontos de extrema importância: as Áreas de Preservação Permanente (APP) e as de Reserva Legal (RL).

O novo Código Florestal sofreu severas críticas das entidades ambientalistas, que classificaram o novo texto como um retrocesso, pois os critérios para a regularização ambiental haviam sido enfraquecidos, devido à pressão do agronegócio. Todavia, o código também trouxe pontos positivos, já que com o

---

<sup>35</sup> GUIMARÃES, Virgínia Totti. *As disputas em torno do código florestal: do objetivo de preservação ao desmonte das normas sobre matas ciliares*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 516.

<sup>36</sup> GUIMARÃES, Virgínia Totti. *As disputas em torno do código florestal: do objetivo de preservação ao desmonte das normas sobre matas ciliares*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 520.

aumento da tecnologia, aumentou-se a capacidade de monitoramento do uso do solo, passando o poder público a ter um controle mais rígido sobre o cumprimento da legislação pelas propriedades.<sup>37</sup>

Os ambientalistas defendem a tese de que o novo Código privilegia o desenvolvimento econômico e o agronegócio, representado pelo setor ruralista. Além disso, promove uma anistia em relação aos crimes de desmatamento cometidos até 2008, pois o disposto no art. 59, § 4º e 5º, determinou que, caso realizada a adesão ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e ao Plano de Regularização Ambiental (PRA), o Produtor Rural não poderia ser multado por infrações cometidas anteriormente a 22 de julho de 2008, dia em que entrou em vigor o Decreto Federal n. 6514/2008, que regulamentou as infrações e crimes ambientais definidos na Lei 9.605, de 1998.<sup>38</sup>

Os ecologistas enunciam a mitigação da proteção ambiental com a nova norma, e colocam que, em decorrência do incentivo à política socioeconômica nacional, houve uma expansão das fronteiras agrícolas, o que promoveu uma relativização da legislação ambiental brasileira. No Brasil, a vigência do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/12) vem suscitando muitos debates, quanto aos prejuízos ambientais em variadas questões abordadas e, conseqüentemente, sobre a sua constitucionalidade<sup>39</sup>.

A (in)constitucionalidade é um tema controverso, amplamente discutido na doutrina e jurisprudência, o PGR ajuizou várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, como (i) a ADI 4901, que discute sobre a redução da reserva legal e da dispensa de reserva legal nas situações previstas no art. 12; (ii) a ADI 4902, que alega a inconstitucionalidade da anistia de multas, conforme art. 17, e (iii) a ADI 4903, que indaga sobre os padrões mínimos nas áreas de preservação permanente. O Partido Socialismo e Liberdade ajuizou ainda a ADI 4937 com base no princípio da vedação ao retrocesso. Essas

---

<sup>37</sup> ALBUQUERQUE, Vitor Batista Carneiro de. Código Florestal, estratégias de alocação de reserva legal e dinâmicas territoriais no oeste da Bahia: um estudo de caso em fazendas do agronegócio no município de Jaborandi. 2015. 70 f., il. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento Sustentável)—Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20786/1/2015\\_VitorBatistaCarneirodeAlbuquerque.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20786/1/2015_VitorBatistaCarneirodeAlbuquerque.pdf)> Acesso em: 04 jul. 2017.

<sup>38</sup> MILARÉ, 2010; PEREIRA, 2013.

<sup>39</sup> MATOS, Erika; HALFELD, Letícia; FERRER, Ana. *O novo código florestal e o princípio da vedação ao retrocesso ambiental*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 681.

ações ainda se encontram pendentes de julgamento e serão posteriormente analisadas nessa pesquisa<sup>40</sup>.

## 2.2 Análise dos institutos

As Áreas de Preservação Permanente surgiram no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921, estabelecidas no art. 3º, §§ 1º, 2º, 3º e 4º. Posteriormente, o Código Florestal de 1934 manteve o caráter de proteção das florestas.<sup>41</sup>

Em 1965, a Lei 4.771 foi aprovada, com a previsão das áreas de preservação permanente (APP's), que são espaços territoriais especialmente protegidos onde incidem limitações administrativas, que resultam em sua inalterabilidade, salvo algumas exceções. O intuito desses espaços é preservar a função ambiental de certos locais. As áreas de preservação permanente estavam previstas no artigo 2º da Lei 4.771/1965 e foram criadas com o objetivo de reduzir a exploração indiscriminada da vegetação, em busca de um equilíbrio ecológico.<sup>42</sup>

O Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) manteve o mesmo conceito de APP, não inserindo nenhuma alteração quanto à legislação anterior revogada. O art. 3º, II, conceitua as Áreas de Preservação Permanente, enquanto o art. 4º estabelece quais os espaços serão considerados como de preservação permanente.<sup>43</sup>

A definição de Área de Preservação Permanente (APP), criada pelo Código Florestal de 1965 e modificada pela Lei Federal 7.803/89, consubstancia-se nas áreas, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, a diversidade genética da fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Determinando a proibição de retirada da cobertura vegetal nas faixas marginais dos cursos d'água, nas encostas, nos topos de morro, em áreas nas quais a vegetação exerça a função de contenção de taludes, fixação de

---

<sup>40</sup> SILVA, Pablo Alan Jenison. *Incidente de Inconstitucionalidade no art. 67 da Lei 12.651/2012*. . Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017.

<sup>41</sup> LOPES, Hygor José do Nascimento Lopes. *Áreas de Preservação Permanente urbanas: uma análise à luz do novo código florestal e sua regulamentação no município de Belém do Pará*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 517.

<sup>42</sup> GUIMARÃES, Virginia Totti. *As disputas em torno do código florestal: do objetivo de preservação ao desmonte das normas sobre matas ciliares*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 5.

<sup>43</sup> LOPES, Hygor José do Nascimento Lopes. *Áreas de Preservação Permanente urbanas: uma análise à luz do novo código florestal e sua regulamentação no município de Belém do Pará*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 520.

dunas, entre outras, além de locais de excepcional beleza, valor científico e histórico.<sup>44</sup>

As áreas de preservação permanente são importantes para uma melhor qualidade de vida, promovendo a manutenção da biodiversidade, da paisagem, do fluxo gênico de flora e fauna, do solo, dos recursos hídricos e da estabilidade geológica. Essas áreas necessitam de proteção especial, pois se situam em local de elevada fragilidade ou importância ambiental. Os principais exemplos de APP's são as margens de nascentes e reservatórios de água, além de topos de morros de áreas de alta declividade.<sup>45</sup>

Estes espaços territoriais especialmente protegidos possuíam um regime jurídico de proteção, sem possibilidade de alteração ou supressão para a manutenção da cobertura de vegetação nativa. Porém, com edição da Medida Provisória 1.956-50, de 26 de maio de 2000, o regime jurídico das APP's foi alterado, permitindo-se a supressão ou alteração dessas áreas em casos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto em regime de exceção. O novo Código Florestal, a Lei 12.651/2012, alterou o regime de proteção de diversos institutos do código.<sup>46</sup>

A Área de Preservação Permanente é uma área que pode estar coberta por uma vegetação nativa ou exótica, protegida de forma permanente, sem interrupções, sendo vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção, pois tem funções ambientais diferenciadas. A supressão desta vegetação obriga o responsável legal, a qualquer título, a recompor a vegetação, já que esta é uma obrigação *propter rem*, ou seja, tem um caráter real inerente ao bem imóvel, que é repassada ao próximo adquirente.<sup>47</sup>

Há também a previsão da Reserva Legal, que são espaços destinados à preservação da biodiversidade em certo percentual nos imóveis rurais. A área de Reserva Legal (ARL) teve origem no Código Florestal de 1934 (Decreto Federal nº 23793/34), prevista no seu art. 23, e estabelecia uma proteção de 25% da vegetação

---

<sup>44</sup> MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 57.

<sup>45</sup> GUIMARÃES, Virgínia Totti. *As disputas em torno do código florestal: do objetivo de preservação ao desmonte das normas sobre matas ciliares*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 13.

<sup>46</sup> SILVA, Pablo Alan Jenison. *Incidente de Inconstitucionalidade no art. 67 da Lei 12.651/2012*. . Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 6.

<sup>47</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo. : Malheiros. LTDA, 2015.

existente em qualquer propriedade rural. O Código de 1965 manteve essa proteção, promovendo parâmetros para proteção de acordo com cada região geográfica.<sup>48</sup>

A criação da RL foi motivada pelos impactos ambientais negativos causados pela degradação ambiental das florestas, que promoveram uma série de consequências ambientais como a redução da biodiversidade, o desgaste do solo, a poluição dos recursos naturais, dentre outros. A Lei nº 7.803/89 definiu essas áreas de proteção como reserva legal.<sup>49</sup>

A Área de Reserva Legal (RL) que, de acordo com medida provisória no 2.111-67, de 25 de agosto de 2000, entende-se como sendo 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.<sup>50</sup>

O conceito de RL encontra-se no art. 2º, inciso III da MP nº 2.166/01, que regulamentou os percentuais mínimos de proteção, consoante previsão do art. 16, que define que na Amazônia Legal é de 80% em área de Floresta, 35% em área de Cerrado, 20%; em áreas de campos gerais, e nas demais regiões do país 20% da área do imóvel rural, independentemente do tipo de vegetação.<sup>51</sup>

O novo código florestal conceitua Reserva Legal, no art. 12, como a área delimitada 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 flora nativa.<sup>52</sup>

O Código de 1965, em sua redação original, só previa a supressão ou alteração de APP instituída pelo poder público, não havendo previsão para a APP prevista em lei. A norma tinha o objetivo inicial de maior proteção, porém essas alterações objetivaram dar uma menor rigidez a essas regras, alterando a

---

<sup>48</sup> SILVA, Pablo Alan Jenison. *Incidente de Inconstitucionalidade no art. 67 da Lei 12.651/2012*. . Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 7.

<sup>49</sup> SILVA, Pablo Alan Jenison. *Incidente de Inconstitucionalidade no art. 67 da Lei 12.651/2012*. . Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 7.

<sup>50</sup> MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 63.

<sup>51</sup> LOPES, Hygor José do Nascimento Lopes. *Áreas de Preservação Permanente urbanas: uma análise à luz do novo código florestal e sua regulamentação no município de Belém do Pará*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 518.

<sup>52</sup> LOPES, Hygor José do Nascimento Lopes. *Áreas de Preservação Permanente urbanas: uma análise à luz do novo código florestal e sua regulamentação no município de Belém do Pará*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 519.

sistemática da lei. O novo Código trouxe diversas medidas mitigadoras e compensatórias, alargando as hipóteses de supressão ou alteração, que quase acaba por descaracterizar este instrumento de proteção, em que a intervenção deveria ser uma exceção.<sup>53</sup>

A legislação foi alterada principalmente sob a alegação de irregularidade dos proprietários rurais, da importância da produção de alimentos e do agronegócio para a economia. Ocorreu uma flexibilização da regra a partir de critérios principalmente políticos e econômicos, desconsiderando a relevância ambiental destes institutos ambientais.<sup>54</sup>

O instituto da Área de Preservação Permanente foi mantido no novo Código Florestal com as mesmas metragens; todavia, foram alterados os parâmetros referenciais dessa medição, o que conseqüentemente ocasionou uma redução significativa das áreas protegidas. A título de exemplo cumpre observar o disposto no art. 4º:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:  
I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:  
a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;<sup>55</sup>

Com isso, percebe-se que a proteção das faixas marginais de qualquer curso d'água natural continua configurada como APP. Todavia, anteriormente no código de 1965, a contagem era feita desde o nível mais alto do rio e atualmente só é considerado desde a borda da calha do leito regular. Desta maneira, o legislador extinguiu a proteção dos rios que sofrem alterações substanciais do leito em

---

<sup>53</sup> GUIMARÃES, Virginia Totti. *As disputas em torno do código florestal: do objetivo de preservação ao desmonte das normas sobre matas ciliares*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 14.

<sup>54</sup> GUIMARÃES, Virginia Totti. *As disputas em torno do código florestal: do objetivo de preservação ao desmonte das normas sobre matas ciliares*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 9.

<sup>55</sup> BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)> Acesso em: 03 ago. 2017.

períodos de cheia, sem falar da dificuldade de definição do que será leito regular e como e qual será a frequência dessa medição.<sup>56</sup>

Além disso, houve uma dispensa da reserva de faixa de proteção dos reservatórios, naturais ou artificiais de água, com superfície inferior a 1 (um) hectare, que deixa de ser uma APP e com isso reduz a proteção. Também deixaram de ser APP, os topos de morros, montes, montanhas e serras com menos de 100 (cem) metros e inclinação média menor que 25° o que retirou a proteção de áreas de planalto, que podem propiciar desmoronamentos, consoante disposição do art. 4º.

Outrossim, é irrazoável a previsão do legislador de cômputo da Área de Preservação Permanente no cômputo de Reserva Legal, pois esses institutos são diferentes e não se confundem, tendo sido criados para diferentes propósitos. A Reserva Legal é disposta no interior da propriedade rural, e deve ser mantida com a cobertura vegetal nativa, para a manutenção do equilíbrio ecológico, cujo intuito é de preservação da biodiversidade, conservando equilibrada a fauna e a flora nativa.<sup>57</sup>

Essas são, em linhas gerais, as principais questões sobre as APPs e RLs.

---

<sup>56</sup> GUIMARÃES, Virgínia Totti. *As disputas em torno do código florestal: do objetivo de preservação ao desmonte das normas sobre matas ciliares*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 9.

<sup>57</sup> GUIMARÃES, Virgínia Totti. *As disputas em torno do código florestal: do objetivo de preservação ao desmonte das normas sobre matas ciliares*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 12.

### **3. DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

#### **3.1 Contexto das ADI's**

O objeto de estudo desta pesquisa foi matéria discutida nas Audiências Públicas das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs números: 4901, 4902, 4903 e 4937), com o objetivo de efetivar a participação popular nas demandas cíveis e promover um diálogo entre os atores sociais. Desse modo, buscaram-se alternativas para facilitar a solução do conflito instaurado nas divergentes opiniões a respeito do Novo Código Florestal.

Neste capítulo serão analisadas as exposições exaradas por renomados estudiosos da esfera ambiental nas audiências públicas. Em um primeiro momento, será visto o contexto em que as audiências surgiram, e, após, a análise das 22 exposições, assim como a delimitação de cada uma delas, para definir qual corrente doutrinária as apresentações representaram (Desenvolvimentista, Preservacionista, Conservacionista ou Socioambientalista). Ao final, será feita a porcentagem de cada uma delas para estabelecer a que predominou nessa parte dos processos ambientais.

O intuito de analisar as audiências públicas é obter a fundamentação técnica dos dispositivos ditos como inconstitucionais e quantificar qual corrente ambiental predominou segundo a fala dos expositores.

O Novo Código Florestal trouxe bastante discussão para a esfera ambiental: se por um lado defende-se que o objetivo dele foi voltado para o desenvolvimento sustentável, por outro lado, uma parte mais protecionista da doutrina afirma que a nova Lei trará graves consequências socioambientais e econômicas.

Diante desse contexto, a Procuradora Geral da República em exercício, Sandra Cureau, ajuizou três Ações Diretas de Inconstitucionalidade com pedido de liminar no Supremo Tribunal Federal (STF), são elas as ADI'S 4901, 4902 e 4903, que propõem a inconstitucionalidade de alguns dispositivos da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 ( o Novo Código Florestal).

No que diz respeito à ADI 4901, a Procuradora questiona, entre outros dispositivos, o artigo 12, parágrafos 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, que tratam da redução da Reserva Legal em virtude da existência de terras indígenas e unidade de conservação no território municipal e da dispensa de constituição de reserva legal por empreendimento de abastecimento público de água, tratamento de esgoto,

exploração de energia elétrica, implantação ou ampliação de ferrovias e rodovias. Questiona, também, os pontos que preveem a compensação de reserva legal sem que haja identidade ecológica entre as áreas e a permissão do plantio de espécies exóticas para recomposição da reserva legal.

Os expositores que foram classificados como preservacionistas defenderam fortemente essas questões, afirmando que houve um retrocesso ambiental com o novo Código. Além de que, no que se refere à compensação, esses estudiosos demonstraram que ela não se mostrará eficaz de acordo com a nova Lei, já que a compensação deveria ser feita com identidade ecológica entre as áreas para surtir efeito para um ambiente ecologicamente preservado.

Por sua vez, na ADI 4902, questiona-se o parágrafo 3º do artigo 7º que permite a realização de novos desmatamentos sem a recuperação daqueles já realizados irregularmente. Já o artigo 17 isenta os agricultores da obrigação de suspender as atividades em áreas onde ocorreu desmatamento irregular antes de 22 de julho de 2008.

No que se refere aos argumentos utilizados para defender a propositura dessa ADI, os expositores afirmam que a isenção desestimularia a recomposição da vegetação original, além de suspender as atividades de fiscalização do Estado e dos meios de exigência de preservação ambiental e recuperação dos danos causados. A respeito, a Professora e Doutora Nurit Bensusan, aduziu que o critério que a nova Lei utiliza para dispensar os proprietários de recompor as APPs desmatadas não possui sentido ecológico ambiental.

Na ADI 4903, a Procuradora Geral da República questiona a redução da área de reserva legal disposta pela nova Lei, embasada no artigo 225 da Constituição Federal, requerendo a declaração de inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei nº 12.651/12: artigo 3º, incisos VIII, alínea “b”, IX, XVII, XIX e parágrafo único; artigo 4º, III, IV, parágrafos 1º, 4º, 5º, 6º; artigos 5º, 8º, parágrafo 2º; artigos 11 e 62. Entre os pedidos da ação, a PGR ressaltou que, quanto às áreas de preservação permanente dos reservatórios artificiais, devem-se observar os padrões mínimos de proteção estabelecidos pelo órgão federal competente (CONAMA).

O artigo 225 da CF/88, por exemplo, foi alegado pelo Consultor em Matéria Ambiental, Édis Milaré, para afirmar o Conservacionismo, já que, segundo ele, o Novo Código ressalta a busca pelo equilíbrio ecológico assegurado pelo artigo supracitado. Além disso, o expositor falou que equilíbrio ecológico não significava

ambiente intocável e que não se pode afirmar que as alterações legislativas significam atentados à Constituição, suficientes para ordenar a supressão da nova lei no ordenamento jurídico brasileiro.

Por fim, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade de no. 4937, questionando determinados artigos do Novo Código Florestal e pugnando pela declaração de inconstitucionalidade destes. Alegou que houve uma fragilização da proteção ambiental e a mitigação de seus princípios, dando ênfase ao artigo 44 que criou a denominada Cota de Reserva Ambiental (CRA), que são títulos representativos de cobertura vegetal que podem ser utilizados para cumprir a obrigação de Reserva Legal em outra propriedade.

Quanto à CRA, um ponto levantado nas audiências é o de que a Cota de Reserva Ambiental beneficia justamente o pequeno produtor, principalmente porque o remanescente florestal dele pode ser utilizado como receita, essa ideia é socioambientalista, mas o discurso da qual foi retirado tem predominância desenvolvimentista.

## **METODOLOGIA DE PESQUISA**

A construção deste trabalho foi realizada mediante o método hipotético dedutivo, através da observação e identificação dos fatos, fenômenos, efeitos, causas e consequências relacionadas ao tema da pesquisa, ensejando na indicação dos problemas, hipóteses e evidências empíricas envolvendo as áreas de preservação permanente, a reserva legal, o direito fundamental ao meio ambiente e o princípio da proibição do retrocesso<sup>58</sup>.

A pesquisa foi realizada por meio da pesquisa aplicada, em uma abordagem qualitativa, do tipo explicativa, adotando como procedimento técnico a pesquisa bibliográfica, mediante análise documental e bibliográfica através de: periódicos, revistas, artigos, livros, documentos públicos e legislação adequados à finalidade da pesquisa. Foi realizada pesquisa no diploma normativo federal relativo à proteção da vegetação nativa, principalmente a Constituição Federal de 1988, as Leis federais nº 4.771/65 e nº 12.651/12.

Na última fase, fez-se o quadro comparativo decorrente da análise e discussão dos dados obtidos, resultando na elaboração e redação final da pesquisa.

---

<sup>58</sup> GUSTIN, Miracy Barbosa e DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 2º ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

## **ANÁLISE DOS RESULTADOS**

### **ETAPA 1**

A abordagem de pesquisa, em princípio, adotaria duas correntes ambientalistas do direito brasileiro, com enfoque no eixo preservacionista e desenvolvimentista. Entretanto, percebeu-se que havia diferentes perspectivas sobre o meio ambiente, não podendo se reduzir estas a um embate entre preservação *versus* desenvolvimento. Além disso, é difícil estabelecer uma classificação somente com dois conceitos diametralmente opostos.

Para se adequar melhor à realidade social, decidiu-se não mais adotar as categorias tradicionais do movimento ambientalista, partindo-se então de quatro principais linhas de pensamento do ambientalismo brasileiro, que são o preservacionismo, desenvolvimentismo, socioambientalismo e conservacionismo.

A metodologia utilizada para a execução deste trabalho se deu em três etapas. A primeira compreendeu a leitura de obras teóricas, que deram o suporte necessário para a pesquisa. Como o intento da mesma é comprovar se o código é preservacionista ou desenvolvimentista, fez-se necessário entender quais são as correntes ambientalistas e definir o que cada uma propõe. Durante essa etapa, estudou-se também as propostas das ações diretas de inconstitucionalidades e as principais mudanças realizadas nos instrumentos de proteção da Área de Preservação Permanente e da Reserva Legal, e as implicações disto.

Na segunda fase, com a devida orientação a respeito de alguns questionamentos e com o embasamento teórico, partimos para a análise dos dados. Ainda nesta etapa foi realizada uma análise de dados dos estudos apresentados como argumentos nas audiências públicas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

Na terceira etapa da pesquisa, fizemos um quadro comparativo entre a redação da legislação do Código Florestal revogado (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965) e do Código Florestal em vigência (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012). Procedemos da seguinte maneira: a) montamos duas tabelas comparativas, uma para cada eixo temático, portanto uma para a Área de Preservação Permanente e outra para Reserva Legal; b) classificamos os

dispositivos do Código de acordo com as correntes ambientais de direito brasileiro, quais sejam Desenvolvimentista, Preservacionista, Conservacionista ou Socioambientalista; c) pontuamos uma justificativa para cada classificação, em que cada artigo da lei do código florestal havia um fundamento que era caracterizado pela predominância de uma dessas correntes.

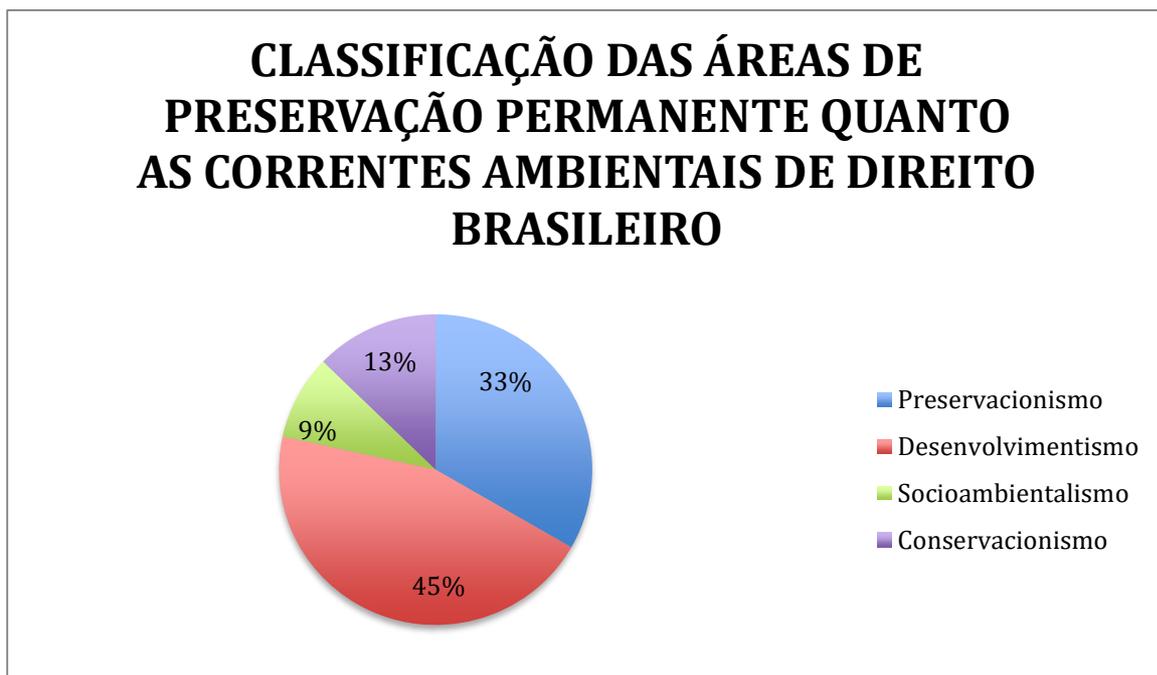
## **ETAPA 2**

O critério utilizado para a definição das correntes ambientais foi a classificação dos enunciados normativos em Desenvolvimentistas, quando forem pautados no desenvolvimento econômico, da agroindústria e desenvolvimento urbano, subordinando a conservação dos recursos naturais às exigências da economia; em Preservacionistas, quando visar a proteção da natureza em seu estado original, segundo uma visão ecocêntrica, em que a natureza possui valor intrínseco não sendo subordinada aos interesses econômicos de exploração, e busca a preservação das áreas naturais, admitindo apenas o uso indireto para recreação ou educação. Por outro lado, foram classificados como Conservacionistas quando os ideais fossem de que a natureza possui utilidade para o ser humano e busca garantir uma qualidade de vida, sem a destruição dos recursos necessários as gerações futuras. Por isso é necessário o uso racional dos recursos naturais para a proteção contra a degradação, evitando-se o desperdício, ou seja, o desenvolvimento sustentável. por fim, como Socioambientalistas, aqueles que tiveram uma exposição voltada para os movimentos sociais nas demandas ambientais, em uma conjugação cultural, social e natural.

Depois de discorrermos sobre as correntes ambientalistas, em linhas gerais, cumpre destacar como foi feita a classificação. Os artigos que tratavam da APP, e não sofreram mudanças no texto, foram classificados como preservacionistas, pois mantinham a proteção de um espaço territorial especialmente protegido. Já em relação aos artigos que não mudaram a redação legal, porém mudaram os parâmetros de medição, foram classificados como desenvolvimentistas, por reduzir o tamanho da APP.

Em relação aos artigos do código anterior que estabeleciam uma proteção ambiental e foram suprimidos sem apresentar medida de compensação, foram classificados como desenvolvimentista, em razão da perda de proteção ambiental.

Depois desta pequena amostra do que foi feito com os enunciados normativos do Código Florestal, demonstraremos em gráficos a porcentagem quanto ao instrumento jurídico ambiental das Áreas de Preservação Permanente, das correntes ambientalistas de direito brasileiro. Como dito, os resultados se dividiram entre preservacionismo, desenvolvimentismo, socioambientalismo e conservacionismo. Vejamos o que demonstra o gráfico 1:

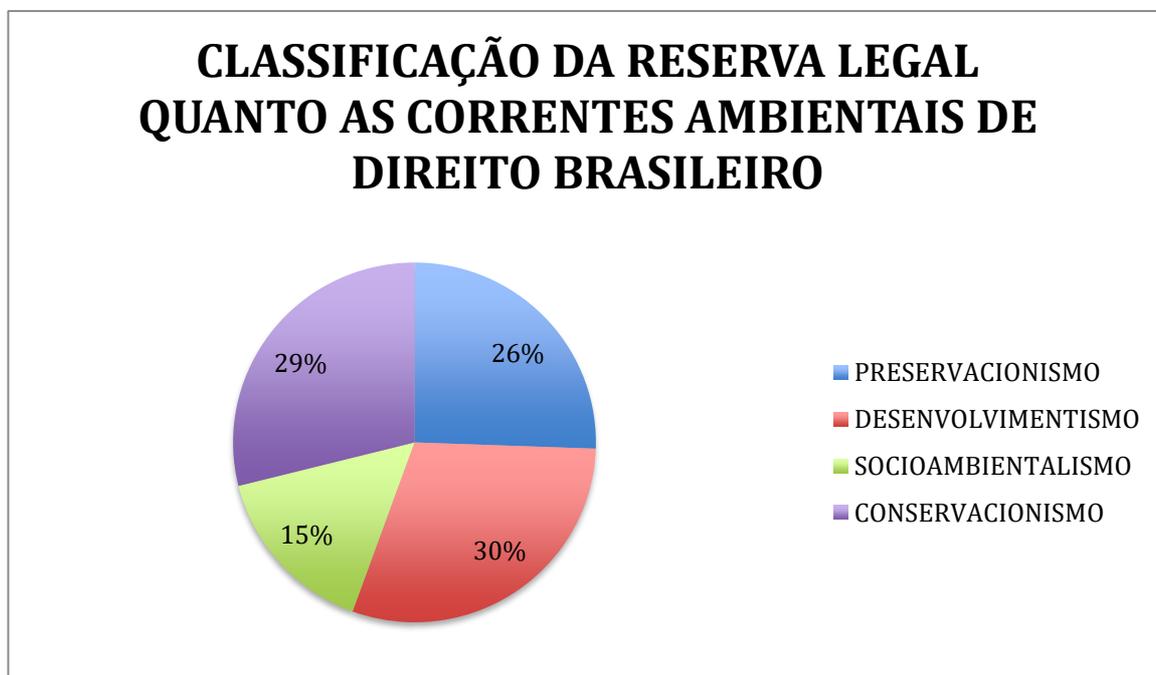


**Gráfico 1** – Percentual quanto as Áreas de Preservação Permanente, a partir da tabela comparativa (em anexo) elaborada com base nos dispositivos normativos do Código Florestal revogado (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965) e do Código Florestal em vigência (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012).

Esses são os resultados da pesquisa. A partir deste gráfico, podemos deduzir que em relação às APPs o novo código, no que se refere somente à legislação, é predominantemente Desenvolvimentista, com fortes traços Preservacionistas, com algumas nuances do Conservacionismo e do Socioambientalismo.

O que significa dizer que a nova Lei é principalmente pautada em um desenvolvimento econômico, com foco na agricultura, na indústria e no desenvolvimento urbano. Todavia ainda estabelece normas de proteção e conservação ambiental também.

Observemos, a seguir, o gráfico 2 que demonstra os percentuais quanto ao eixo temático de Reserva Legal, por meio do quadro comparativo dos dispositivos dos Códigos Florestais



**Gráfico 2** – Percentual quanto a Reserva Legal, a partir da tabela comparativa (em anexo) elaborada com base nos dispositivos normativos do Código Florestal revogado (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965) e do Código Florestal em vigência (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012).

Quanto aos resultados da pesquisa de Reserva Legal, pode se inferir do gráfico, que, em relação a RL, o novo código, no que se refere somente à legislação, é predominantemente Desenvolvementista, com fortes traços Preservacionista e Conservacionista e com alguns pontos Socioambientalista.

A tabela da análise das Audiências Públicas foi dividida em “Expositor”, “Fundamento” utilizado pelo expositor e a “Classificação (Desenvolvementista, Preservacionista, Conservacionista ou Socioambientalista)” desse fundamento, já que cada expositor teve seu discurso caracterizado pela predominância de uma dessas correntes, conforme observado em anexo.

Além disso, o critério utilizado para a definição das correntes ambientais em cada apresentação foi o mesmo usado nas tabelas de Reserva Legal e de Área de Preservação Permanente, qual seja: foram classificados em Desenvolvementistas aqueles pautados no desenvolvimento econômico, com foco na agricultura, indústria e desenvolvimento urbano; em Preservacionistas os que garantiam a natureza em

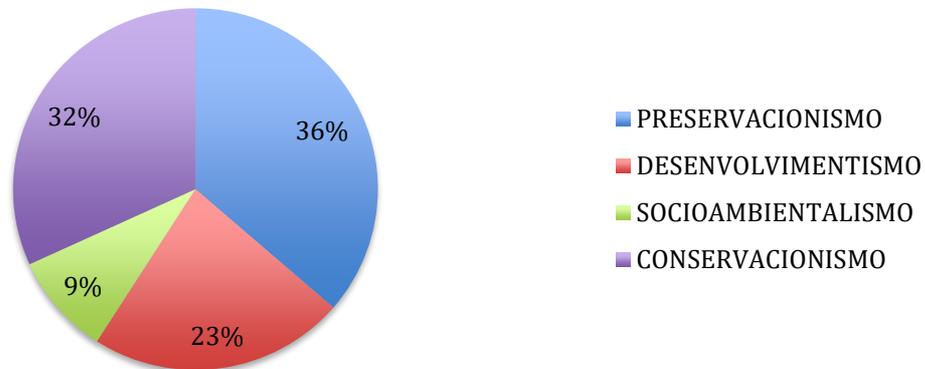
seu estado inicial, evitando humanos, salvo para recreação ou educação, visando a natureza original; por sua vez, foram enquadradas como Conservacionistas aqueles que defendiam a administração racional dos recursos naturais e do combate ao desperdício, ou seja, o desenvolvimento sustentável; por fim, como Socioambientalistas foram aqueles que tiveram uma exposição voltada para os movimentos sociais nas demandas ambientais, em uma conjugação cultural, social e natural.

É importante ressaltar que, através da análise das audiências públicas, ficou evidente que as Áreas de Preservação Permanente, assim como a de Reserva legal, foram os pontos mais discutidos entre os expositores. No capítulo anterior, por meio das tabelas comparativas, foi visto que estas áreas sofreram significativas alterações, fazendo com que as opiniões acerca delas dissentissem.

Como visto, em relação às APPs e a RL, o novo Código, no que se refere somente à legislação, é predominantemente Desenvolvimentista, com fortes traços Preservacionistas e Conservacionistas, respectivamente. O que significa dizer que a nova Lei é principalmente pautada em um desenvolvimento econômico, com foco na agricultura, na indústria e no desenvolvimento urbano. Em contrapartida, as audiências públicas buscaram equilibrar a predominância do desenvolvimentismo.

Foram 22 (vinte e duas) exposições, das quais cada uma delas possuía um orador diferente, e, conseqüentemente, justificativas e classificações também distintas. Ao final, foi observado que 36% dos discursos representavam o preservacionismo (alegando que o novo código era desenvolvimentista), 23% o desenvolvimentismo, 9% o socioambientalismo e 32% o conservacionismo. O que significa dizer que o Preservacionismo foi o discurso mais defendido nessas exposições, afirmando o caráter desenvolvimentista dos novos artigos. Isso vai de encontro com as tabelas de APP e de RL, que alegam que o desenvolvimentismo é predominante no novo Código. A seguir, o gráfico feito a partir da classificação das audiências públicas:

## CLASSIFICAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS QUANTO AS CORRENTES AMBIENTAIS DE DIREITO BRASILEIRO



**Gráfico 3** - Percentual com base nos argumentos dos expositores das Audiências Públicas nas ADI's elaborado a partir da tabela comparativa (em anexo).

É de suma importância evidenciar os principais argumentos de cada corrente doutrinária utilizados na audiência pública. Primeiramente, no que se refere ao Preservacionismo, que predominou na porcentagem encontrada, os artigos 12 (parágrafos sexto, sétimo e oitavo), 15, 66, 67 e 68 do novo Código Florestal foram ditos como inconstitucionais pelo Professor titular da USP, Jean Paul Metzger, pois levam à redução da Reserva Legal. Ele afirma que a lei exige muito menos do que é necessário e comprovado pela ciência de vegetação nativa pra preservação de biodiversidade. Além disso, defende que paisagens complementares e saudáveis necessitam tanto de APPs quanto de Reservas Legais (pois elas têm funções complementares), ao contrário do que prevê o artigo 15 da nova Lei.

Já o Professor José Luiz de Attayde, pesquisador da Associação Brasileira de Limnologia, em um dos pontos levantados, ressalta que o desmatamento de bacias hidrográficas aumenta a exportação de sedimentos e nutrientes contaminantes da bacia de drenagem para os corpos de água, causando o assoreamento, eutrofização e a contaminação química dos ecossistemas aquáticos (degradando a qualidade da água e reduzindo a biodiversidade aquática e os recursos pesqueiros). Outro ponto importante levantado é o de que os dispositivos legais do novo Código que diminuem a faixa de APP representam um retrocesso legislativo socioambiental, e violam também a Constituição Federal, já que, segundo o expositor, é necessária uma largura mínima de 30 metros de APP ao longo das margens de rios, lagos e

outros corpos d'água, para a conservação dos recursos hídricos e dos ecossistemas aquáticos continentais.

A Professora e Doutora Nurit Bensusan enfatizou que o novo Código ameaça o meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito assegurado pela nossa Constituição. Ressalta os artigos 61 A, B e C e 63, afirmando que não é possível preservar recursos hídricos com APPs degradadas. Questiona também o artigo 67, que trata do passivo que deixará de ser recomposto por biomas. Ela relata que essas alterações apontam para uma ruptura ecológica com consequências graves e irreversíveis. Ressalta que as compensações deveriam ser feitas pelo mesmo bioma e aduz que o novo Código é um retrocesso, dentre outros argumentos apresentados.

Além dos expositores: Deputado Sarney Filho (PV-MA) representando a frente Parlamentar Ambientalista; professor Doutor Sérgio Gandolfi, da Escola Superior de Agricultura Luiz Queiroz (Esalq/USP); o representante da Coordenação Nacional do Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST), Luiz Henrique Gomes de Moura; o representante do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa) Antônio Donato Nobre e Roberto Varjabedian, representante da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (Abrampa), todos que também representaram a bancada preservacionista. Pode-se ter acesso à análise de todos os discursos através da tabela anexada no presente trabalho.

No que se refere ao Desenvolvimentismo, o professor Gerd Sparovek, coordenador do laboratório de Geoprocessamento da Escola Superior de Agricultura Luiz Queiroz/USP, foi o primeiro a discursar, defendendo a implementação do §2º do artigo 15, o §2º do artigo 48, o §5º do artigo 66, o §2º do artigo 68, todos da Lei 12.651/12 (referentes à ADI 4901) e o §1º do artigo 13, o artigo 44 e o §2º do artigo 48 da Lei (referentes à ADI 4937). Em suma, afirmou que o novo Código Florestal não atua sozinho, tendo leis de auxílio que também regulam as questões previstas nessa legislação.

Já o Ministro da Defesa, Aldo Rebelo, relator da Câmara dos Deputados do Projeto de Lei que originou o novo Código Florestal, demonstrou que a nova legislação foi aprovada por 410 votos, contra 63, com o apoio de quase todos os partidos. Ainda segundo o expositor, o Novo Código é um avanço para legislação ambiental e florestal no Brasil, de modo que as mudanças são necessárias para o desenvolvimento. Destaca que as alterações são benéficas para o agricultor familiar,

além do Cadastro Ambiental ser parte fundamental para implementação da reforma, por gerar impactos favoráveis para toda atividade agropecuária e na produção de alimentos. Além disso, expõe que o Código Florestal foi uma importante reforma microeconômica brasileira, por trazer segurança jurídica e organizar a produção da agricultura e da pecuária no Brasil.

Importante observar que o próprio relator do Projeto de Lei foi classificado como desenvolvimentista, o que afirmam os dados encontrados nas tabelas dessa pesquisa em Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente, classificadas também desta maneira.

Marcelo Cabral Santos, representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Helvio Neves Guerra, superintendente de Concessões e Autorização de Geração da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Pesquisadora Sâmia Serra Nunes, do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), também foram classificados como Desenvolvimentistas e expuseram seus pontos que estão presentes na tabela em anexo.

Quanto ao Socioambientalismo, o professor Doutor Sebastião Renato Valverde, da Associação Brasileira de Companhias de Energia Elétricas, afirma que, da forma como o antigo Código Florestal falava das APPs e da Reserva Legal praticamente acabava com a função social da propriedade e, da forma como foi explorada, conflitava com a função de proteção ambiental. Ainda, afirma que durante a vigência do antigo Código houve um grande desmatamento, em suas palavras: “se a lei fosse boa não teríamos desmatado tanto”. Nesse sentido o expositor também cita políticas públicas para prevenir o desmatamento que não deram certo, resultando em uma insegurança jurídica (já que o Código dizia para preservar e acontecia o desmatamento). O antigo Código trazia um impacto muito grande para os pequenos produtores; em contrapartida, o novo Código pôde ouvir essas pessoas e legislar com base nas necessidades delas. Além disso, a lei como era antes impossibilitava a subsistência do pequeno agricultor, já que as APPs eram muito grandes e sobrava pouco espaço para eles. Por fim, ele afirma também que a nova Lei evita o retrocesso, garante a proteção ambiental, mantém o diferencial da matriz energética nacional – mais limpa e mais competitiva – traz mais garantia jurídica e mantém as pessoas e a produção da agricultura familiar e dos pequenos e médios produtores rurais.

O Professor Doutor Evaristo Eduardo de Miranda, chefe geral da EMBRAPA Monitoramento por Satélite, foi o outro expositor que igualmente defendeu o Socioambientalismo. Ele foca sua apresentação no artigo 3, parágrafo único, e o artigo 15, em defesa dos pequenos agricultores do Brasil. Afirma que o agricultor pode ajudar a produzir e preservar ao mesmo tempo, e esse conceito é defendido no novo Código. Explica que o Módulo Fiscal é uma área mínima que uma família precisa para sobreviver no campo, ele é fixo e tem um valor para cada lugar brasileiro. A EMBRAPA fez uma pesquisa e os pequenos agricultores ocupam apenas 11% do território brasileiro mas garantem quase que metade do valor da produção agropecuária. A EMBRAPA defende, portanto, que o artigo terceiro deve ser mantido. O segundo artigo discutido é o 15, importante para os pequenos agricultores, que vivem dentro das APPs, (ressaltando que os grandes produtores são os que ficam fora das APPs). Esse artigo nunca foi modificado ao longo do trâmite do novo Código Florestal, portanto o expositor enfatiza a sua manutenção. Conclui que a contestação trata a agricultura brasileira como neolítico, não incentiva as boas práticas, e que a questão não é apenas onde se pratica e sim como.

O Conservacionismo foi primeiramente defendido pela professora Annelise Vendramini, do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas (FGVCes). A expositora defendeu a manutenção do artigo 78-A do novo Código, pois também é utilizado como um mecanismo do setor financeiro para acelerar a implantação do CAR. Explica que o CAR é um requisito mínimo necessário para o processo de análise de crédito. Em suas palavras:

O CAR favorece a consolidação de uma base de dados e mapas do território brasileiro, servindo como poderosa ferramenta para o exercício do poder de polícia pelos órgãos ambientais. O CAR permitirá aos órgãos de controle dimensionar adequadamente o tamanho do passivo ambiental e os serviços ecossistêmicos existentes nos diversos biomas brasileiros.

De acordo com a professora, o mecanismo do crédito rural abarca todos os produtores rurais, sejam eles de grande, médio ou pequeno porte. Ainda, o artigo 78-A está alinhado ao entendimento do supervisor do Banco Central do Brasil, às melhores práticas internacionais e é um importante mecanismo para a aceleração e implantação do CAR, que, segundo a expositora, é um ganho enorme para a sociedade brasileira.

Essa foi uma difícil classificação, tendo em vista que o discurso da expositora abarca também um viés desenvolvimentista quando se refere ao crescimento econômico, e socioambientalista quando cita o mecanismo de crédito rural para os produtores rurais. A escolha do enquadramento conservacionista ocorreu devido ao equilíbrio no discurso da expositora. Principalmente entre a proteção ambiental e a fiscalização e interferência humana do CAR, já que ela faz referência ao exercício do poder de polícia pelos órgãos ambientais vislumbrado através do CAR e a possível delimitação dos serviços ecossistêmicos existentes nos diversos biomas brasileiros.

Por sua vez, o representante da Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente, Raimundo Deusdará Filho, diretor-geral do Serviço Florestal Brasileiro, alegou que o CAR é a tradução dos dispositivos normativos em uma linguagem de tecnologia e informação. Segundo o expositor, o CAR do Brasil é o maior já visto. Dentre os benefícios estão o de acesso a crédito rural e seguro agrícola para os produtores; diferenciação de desmatamento legal e ilegal para o planejamento e gestão ambiental e para as empresas e os consumidores a escolha de produtos e serviços oriundos de imóveis rurais que tenham a sua regularidade ambiental. Houve também um grande número de capacitação e formação de técnicos para implementação do CAR, além da captação de recursos (292 milhões de reais), visando o desenvolvimento sustentável e equilíbrio ecológico-financeiro.

Finalmente, Paulo José Prudente de Fontes, representante do Ibama, alegou que se deve falar de produção com sustentabilidade, não devendo gastar mais do que a própria natureza e a tecnologia tem condição de repor. A nova lei traz um marco legal coerente com as demandas de um país em desenvolvimento, traz a garantia de implementação de várias atividades agrícolas, além de regulamentar os pequenos agricultores. Afirma que não existe anistia. Aduz que o novo Código não promove o desmatamento, pois demonstra, através de uma tabela, que não houve o aumento de desmatamento do país.

Foram sete os expositores que defenderam o Conservacionismo, além dos supracitados, são eles: o Consultor em matéria ambiental Édis Milaré; Rodrigo Justus de Brito, representando a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA); Coordenador do Centro de Estudos do Agronegócio da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Roberto Rodrigues (Ministro da Agricultura de 2002 a 2006); e o representante da Agência Nacional de Águas (ANA), Devanir Garcia dos Santos.

Dessa maneira, as audiências públicas foram analisadas e classificadas. Cada expositor obteve somente uma classificação e, ainda que seu discurso pudesse representar mais de uma corrente ambiental, foi escolhida a predominante.

## CONCLUSÃO

O estudo do ambientalismo brasileiro é de suma importância, já que ele é um dos pilares da vida. As dificuldades encontradas com a criação do novo Código Florestal, como a harmonização dos interesses referentes ao desenvolvimento e à proteção ambiental, configuram consequências sérias caso não sejam solucionadas.

Os estudos bibliográficos nos mostraram a origem e a evolução das correntes ambientais aqui vistas, tais como a Desenvolvimentista, a Preservacionista, a Conservacionista e a Socioambientalista. Todas possuem raízes em um viés histórico que se perpetua até os dias atuais. Com base nelas que definimos os conceitos da classificação.

Ao término da pesquisa foi possível definir qual a classificação doutrinária predominante nos artigos analisados do novo Código. De forma que essa definição auxiliou no estudo das novas práticas florestais, além de que o mapeamento feito neste trabalho determinou quais os principais pontos conflituosos da nova Lei.

Quanto às Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal, que, como visto, representam os dois pontos mais discutidos, já que foram muito modificados, concluímos que, apesar de o preservacionismo e de o conservacionismo serem bastante vistos nas tabelas, o que predominou em ambas foi o desenvolvimentismo. Deixando evidente que, se analisarmos somente a nova legislação quanto a esses institutos, é o desenvolvimento econômico que prevalece em relação à proteção do meio ambiente.

No que diz respeito à pesquisa relacionada às Audiências Públicas, os discursos acerca da defesa do preservacionismo e, conseqüente, declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos arguidos nas ações, tiveram destaque. Os expositores declararam que os artigos discutidos iriam de encontro à proteção do meio ambiente.

A junção dos dois estudos demonstrou a busca pelo desenvolvimento econômico flexibilizando alguns aspectos da proteção ambiental, o que nos leva a crer que o desenvolvimento sustentável poderia ser a medida mais adequada para o meio ambiente, com a harmonia entre a exploração dos recursos naturais e a observância das questões socioambientais.

Além disso, a realização desta pesquisa também possibilitou a reflexão sobre os métodos utilizados para a obtenção dos resultados. A bibliografia disponível nem sempre revelou todos os aspectos – e muitas vezes aqueles mais importantes – já que foi necessário utilizarmos a pesquisa quantitativa para melhor definir os parâmetros. Ambas as análises foram necessárias para o desenvolvimento do objeto de estudo e sua consequente conclusão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Comentários ao Código Florestal*. (mimeo)

\_\_\_\_\_. *Direito Ambiental*. 16. ed, São Paulo: Atlas, 2014.

AZEVEDO; Ruy Emmanuel Silva de; OLIVEIRA; Vlândia Pinto Vidal de Oliveira. Reflexos do Novo Código Florestal nas APPs – Urbanas. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 01 April 2014, Vol.29, pp.71-91

BARROSO, Luis Roberto. A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. In: BRITO, B.; SOUZA, E.; BRITO, D. *Pressupostos teóricos de proteção da natureza*. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas. ISSN 2177-1642 Macapá, n. 7, p. 141-147, 2015.

MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BENJAMIN, Antônio Herman. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 3º ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. \_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Brasília, 2012. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83)>. Acesso em: 8 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012. Brasília, 2012. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm)>. Acesso em: 4 de maio de 2017.

CIRNE, Mariana Barbosa; SOUZA, Ana Glória Santos Moreira. POUSSIO: o que é e quais são os seus possíveis reflexos nas questões ambientais. *Veredas do Direito*. Belo Horizonte. V. 11. n. 21. jan./jun 2014. P. 75-106.

CIRNE, Mariana Barbosa. O Passivo Ambiental E O Plano De Manejo: O Diálogo Entre O Direito. In: Fundação Boiteux. (Org.). *Anais do XIX Encontro Nacional do*

CONPEDI. XIX, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, pp. 6.390-6.409.

FEISTAUER, Diogo ; Lovato, Paulo Emilio ; Siminski, Alexandre; Resende, Sidivan Aparecido. Impactos do novo código florestal na regularização ambiental de propriedades rurais familiares. *Ciência Florestal*, July-Sept, 2014, Vol.24(3), p.749

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro, São Paulo, Saraiva, 10a edição, 2009.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. *As disputas em torno do código florestal: do objetivo de preservação ao desmonte das normas sobre matas ciliares*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017.

GUSTIN, Miracy Barbosa e DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 2º ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HORN, LUIZ F. D. R. *As perspectivas ambiental e socioambiental do desenvolvimento sustentável sinérgico e sua aplicabilidade*. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Caxias do Sul, Rio Grande do Sul.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública*. 6. ed. São Paulo: RT, 1999.

MARÉS, Carlos Frederico. Introdução ao Direito Ambiental. *O Direito para o Brasil Socioambiental*. LIMA, André (Org.). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

MATOS, Erika; HALFELD, Letícia; FERRER, Ana. *O novo código florestal e o princípio da vedação ao retrocesso ambiental*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017.

MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 5º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 8º ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MIRANDA, Leonardo Caetano. “novo” Código Florestal: tensões e estratégias de interpelações discursivas. Disponível em: <<http://www.cantacantos.com.br/revista/index.php/geografias/article/viewFile/147/145>>. Acesso em: 2 de maio de 2016.

LEFF, Henrique. *A Complexidade Ambiental*. Henrique Leff (Coord.) Eliete Wolff (Trad.). São Paulo: Cortez, 2003.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LOPES, Hygor José do Nascimento Lopes. *Áreas de Preservação Permanente urbanas: uma análise à luz do novo código florestal e sua regulamentação no município de Belém do Pará*. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017, p. 5.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. . 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *História da Agricultura do Mundo*. Trad. Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: NEAD, 2010.

PAPP, Leonardo. *Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei n. 12.651/12*. Campinas, SP: Millennium Editora, 2012.

PEREIRA, Viviane Camejo. O NOVO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO: dilemas da consciência ecológica em torno da proteção ambiental. *Direito e Ambiente*. V. 18. 2013, Disponível em: <https://www.seer.furg.br/ambeduc/article/viewFile/3014/2409>. Acesso em: 4 de maio de 2016.

PRIMAVESI, Ana. *Manejo ecológico do solo: agricultura em regiões tropicais*. Nobel Editora, 1986, pp. 86-97. Disponível em: <[http://books.google.com.br/books?id=DHo2zLdESkEC&pg=PA92&lpg=PA92&dq=pousio+d+o+solo&source=bl&ots=-LbAD4h-ol&sig=f2npCYvm4dyff0W15Q8UTyjYVLM&hl=pt-BR&sa=X&ei=p\\_Q0T7ujH8rqggfGnOnnBQ&ved=0CE0Q6AEwBA#v=onepage&q=pousio%20do%20solo&f=false](http://books.google.com.br/books?id=DHo2zLdESkEC&pg=PA92&lpg=PA92&dq=pousio+d+o+solo&source=bl&ots=-LbAD4h-ol&sig=f2npCYvm4dyff0W15Q8UTyjYVLM&hl=pt-BR&sa=X&ei=p_Q0T7ujH8rqggfGnOnnBQ&ved=0CE0Q6AEwBA#v=onepage&q=pousio%20do%20solo&f=false)>. Acesso em: 22 fev. 2016.

SANTILLI, Julliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Peirópolis,

2005, p. 25-26;

SILVA, Pablo Alan Jenison. *Incidente de Inconstitucionalidade no art. 67 da Lei 12.651/2012*. . Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de direito ambiental, São Paulo, 2017.

VALLADARES, Beatriz da Costa Reis. *As Principais Alterações Trazidas Pelo Novo Código Florestal Brasileiro*.