

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
CURSO DE MESTRADO  
CAMPUS FRANCA**

**LEONORA DE ABREU BERNARDES**

**O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO CÓDIGO FLORESTAL: uma  
análise das ADIs 4901, 4902, 4.903 e do acórdão do Supremo Tribunal Federal**

**FRANCA**

**2022**

**LEONORA DE ABREU BERNARDES**

**O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO CÓDIGO FLORESTAL: uma  
análise das ADIs 4901, 4902, 4.903 e do acórdão do Supremo Tribunal Federal**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Sistemas normativos e fundamentos da cidadania. Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Regina Claudia Laisner**

**FRANCA**

**2022**

Catálogo elaborado pela bibliotecária Tatiane da Silva Viana – CRB6-3171

Bernardes, Leonora de Abreu.

B456d O desenvolvimento sustentável no código florestal: uma análise das ADIs 4901, 4902, 4903 e do acórdão do Supremo Tribunal Federal / Leonora de Abreu Bernardes. – Franca (SP), 2022.

88 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Programa de Pós-Graduação em Direito. Área:

Múltiplas Dimensões das Políticas Públicas: Diálogos com o Direito na Perspectiva do Desenvolvimento e da Lógica Participativa.

Orientadora: Profa. Dra. Regina Claudia Laisner.

1. Direito ambiental. 2. Desenvolvimento sustentável. 3. Florestas – Legislação – Brasil. I. Laisner, Regina Claudia. II. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDD 344.046

**LEONORA DE ABREU BERNARDES**

**O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO CÓDIGO FLORESTAL: uma análise das ADIs 4901, 4902, 4.903 e do acórdão do Supremo Tribunal Federal**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Múltiplas dimensões das Políticas Públicas: diálogos com o Direito na perspectiva do desenvolvimento e da lógica participativa.**

**BANCA EXAMINADORA**

**Presidente: Profa. Dra. Luciana Lopes Canavez (UNESP)**

**1º Examinador: Prof. Dr. Daniel Damasio Borges (UNESP)**

**2ª Examinadora: Profa. Dra. Thaísa Haber Faleiros (UNIUBE)**

**Franca, 22 de junho de 2022.**

*Dedico esta dissertação à minha  
sobrinha e afilhada Lara, a criança amada que  
me motiva a querer contribuir para um futuro  
mundo mais democraticamente sustentável.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, à minha orientadora, Professora Doutora Regina Claudia Laisner, pela palavra competente, atenta e afetuosa, que me deu força e segurança para avançar nos momentos difíceis.

Aos professores, e a todos os funcionários do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filhos”, os quais me ofereceram um contexto de acolhida e de muitos ensinamentos neste percurso de mestrado.

Aos colegas com quem convivi e compartilhei saberes, dúvidas e experiências.

Agradeço ao Núcleo de Estudos de Políticas Públicas “Elza De Andrade Oliveira” o qual contribuiu com a minha fomentação ao debate.

Aos alunos de Relações Internacionais e Direito de Família da UNESP que foram o meu primeiro contato com a atividade docente. Sempre prestativos e esperançosos a cada aula.

Ao meu núcleo familiar, pelo apoio incondicional e pelo incentivo constante. Meus pais, Nildo e Sueli, sempre presentes afetosamente em minha vida; meu irmão Guilherme, protetor, atento e dedicado; minha cunhada Fernanda, afetuosa e motivadora, e meu noivo Raphael, pelo constante estímulo, companheirismo e compreensão quando o processo da pesquisa exigia mais minha dedicação e, assim, subtraía horas de nossa convivência.

E aos meus colegas de trabalho na Universidade de Uberaba que contribuíram para a concretização do trabalho que se materializa nesta dissertação.

*Algumas vezes, saindo de uma voragem, um prado ameno lisonjeava súbito meus olhos. Mescla admirável da natureza virgem e da natureza cultivada, de contínuo indicava a mão do homem, naqueles mesmos lugares onde se podia supor que nunca tinha entrado. Viam-se casas ao lado de uma caverna; pântanos secos onde só se poderiam esperar espinhos; videiras em terras desmoronadas; excelentes frutas sobre rochedos; campos em precipícios.*

*Jean-Jacques Rousseau, 1837.*

BERNARDES, Leonora de Abreu. **O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO CÓDIGO FLORESTAL: uma análise das ADIs 4901, 4902, 4.903 e do acórdão do Supremo Tribunal Federal.**, 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2022.

## RESUMO

A aprovação do atual Código Florestal do Brasil, Lei 12.651/2012, gerou inúmeros debates que culminaram com a apresentação de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs), julgadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O processo ocorreu em meio a discussões sobre o tipo de desenvolvimento almejado para as nações, e, particularmente, para o Brasil. Nesse contexto, insere-se este estudo que tem como objeto o acórdão do Ministros do STF relativo a três dessas Ações, impetradas pela Procuradoria Geral da República (PGR). Como objetivo geral, define-se analisar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade do Código Florestal e o seu julgamento pelos Ministros do STF. Para alcançar os propósitos da investigação, optou-se por uma pesquisa de abordagem qualitativa e de cunho descritivo, teórico e interpretativo. Os procedimentos metodológicos incluíram um estudo bibliográfico e análise documental. Os dados sistematizados por meio da leitura, análise e interpretação do conteúdo das ADIs, do Código Florestal e do respectivo acórdão foram discutidos à luz do conceito de desenvolvimento sustentável, que tem como sustentação os critérios propostos por Ignacy Sachs (2000, 2004). Autores como Amartya Sen (2002), Maria Luiza Granziera (2014) e Cristiane Derani (2008), entre outros, embasaram a análise realizada. Os resultados da pesquisa, afins ao desenvolvimento sustentável, direito ambiental, às ações diretas de inconstitucionalidade, às razões da procuradoria Geral da República e aos fundamentos da argumentação apresentada pelo Supremo Tribunal Federal, convergem para a conclusão de que, em seu acórdão, os ministros se basearam em critérios econômicos e políticos, ou seja, não se ativeram a aspectos sociais, culturais, ecológicos, ambientais e territoriais que o conceito de desenvolvimento sustentável engloba.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Sustentável; Código Florestal; Ação Direta de Inconstitucionalidade; Direito Ambiental.

BERNARDES, Leonora de Abreu. **O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO CÓDIGO FLORESTAL: uma análise das ADIs 4901, 4902, 4.903 e do acórdão do Supremo Tribunal Federal.**, 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2022.

### ABSTRACT

The approval of the current Forest Code of Brazil, Law 12.651/2012, has accomplished numerous debates that culminated in the presentation of direct actions of unconstitutionality (ADIs), judged by the Federal Supreme Court (STF). The process took place in the midst of discussions about the type of development for each nation, especially in Brazil. In this context, this study is inserted, which has as its object the judgment of the Ministers of the STF concerning three of these Actions, filed by the Attorney General's Office (PGR). As the main objective, it is defined to analyze the Direct Actions of Unconstitutionality of the Forest Code and its judgment by the Ministers of the STF, in a perspective of sustainable development. To achieve the purposes of the investigation, a qualitative approach was chosen, with a descriptive, theoretical and interpretative approach. The methodological procedures included a bibliographic study and documental analysis. The data systematized through reading, analyzing and interpreting the content of the Direct Actions of Unconstitutionality, the Forest Code and the respective ruling were discussed in the concept of sustainable development, which is supported by the criteria proposed by Ignacy Sachs (2000, 2004). Authors such as Amartya Sen (2002), Maria Luiza Granziera (2014) and Cristiane Derani (2008), among others, also supported the analysis performed. The research results, related to sustainable development, environmental law, direct actions of unconstitutionality, the reasons of the Attorney General's Office and the grounds of the arguments presented by the Federal Supreme Court, converge to the conclusion that, in its judgment, the ministers were based on economic and political criteria, that is, they did not stick to social, cultural, ecological, environmental and territorial aspects that the concept of sustainable development encompasses.

Keywords: Sustainable Development; Forest Code; Direct Unconstitutionality Action; Environmental Law.

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 – Amostra porcentual por país quanto a pensamentos negativos sobre mudanças climáticas e crença na resposta do governo para as mudanças climáticas (n = 1000 por país) - (%)	47
Gráfico 1 – Dados afins à Agricultura Familiar no Brasil, Censo IBGE 2017	68

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAG - Associação Brasileira do Agronegócio  
ABCE - Associação Brasileira de Companhias de Energia Elétrica  
ABRA - Associação Brasileira de Reforma Agrária  
ADC - Ação Declaratória de Constitucionalidade  
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
AMDA - Instituto de Estudos Ambientais e Associação Mineira de Defesa do Ambiente  
APINE - Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica  
CAR - Cadastro Ambiental Rural  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil  
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CONSIF - Confederação Nacional do Sistema Financeiro  
FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional  
FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
ISA - Instituto Socioambiental  
MPF - Ministério Público Federal  
ODS - Objetivos do desenvolvimento sustentável  
OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras  
PRA – Programa de Regularização Ambiental  
PGR – Procuradoria Geral da República  
PIB – Produto Interno Bruto  
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade  
RMA, MATER NATURA - Rede de Organizações Não-Governamentais da Mata Atlântica  
STF – Supremo Tribunal Federal  
UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”  
UNIUBE – Universidade de Uberaba

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1 CONCEITOS DE DESENVOLVIMENTO E DIREITO AMBIENTAL .....</b>	<b>16</b>
1.1 O desenvolvimento e o meio ambiente .....	16
1.2 Desenvolvimento sustentável .....	20
1.3 Configuração e importância do Direito Ambiental .....	25
<b>2 O MEIO AMBIENTE NO MEIO LEGAL .....</b>	<b>32</b>
2.1 Desdobramentos históricos da agricultura e pecuária .....	32
2.2 Evolução histórica do Código Florestal .....	35
2.3 Código Florestal e Constituição como objeto de discussão .....	43
<b>3 CÓDIGO FLORESTAL EM JULGAMENTO: MEIO AMBIENTE NA SUPREMA CORTE E NA PROCURADORIA GERAL .....</b>	<b>50</b>
3.1 Controle de constitucionalidade no Código Florestal .....	50
3.1.1 O <i>amicus curiae</i> no Código Florestal .....	53
3.1.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.901 .....	54
3.1.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.902 .....	58
3.1.4 Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.903 .....	61
3.2 O acórdão da suprema corte e o Código Florestal .....	66
3.2.1 Critérios Sociais e Culturais .....	66
3.2.2 Critérios Ecológicos, Ambientais e Territoriais .....	70
3.2.3 Critérios Econômicos e Políticos .....	73
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>76</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>80</b>
<b>ANEXO - Ações Diretas de Inconstitucionalidade relativas ao Código Florestal/2012 e respectivo acórdão do Supremo Tribunal Federal em 2018 .....</b>	<b>85</b>

## INTRODUÇÃO

O Brasil possui uma localização privilegiada por conter vastas áreas naturais, o que traz a falsa sensação de que detém recursos ambientais ilimitados. A região amazônica, por exemplo, é notadamente conhecida pela extensão de sua floresta, porém, paulatinamente vem sofrendo os danos da interferência humana e como resultado está emitindo sinais claros de que a continuidade do seu desmatamento irá trazer danos aos solos, às águas e à temperatura.

O meio ambiente é a parte frágil de qualquer relação social, pois ele também é utilizado como fonte de extração econômica e, à medida que ele continuar gerando renda, pode ser utilizado a favor do poderio econômico.

Como forma de conter a possibilidade da extração desmedida, há legislações ambientais que guiam as ações humanas e no caso do seu descumprimento, há sanções e multas. Porém, a legislação ambiental não é efetiva em diversos aspectos e isso é agravado pela omissão do poder público que possui o dever legal de fiscalizar a atividade exploratória e trazer à sociedade o debate da importância do meio ambiente.

A forma como é inserida a discussão ambiental em uma sociedade pode ser aprofundada quando matérias de relevante saber social e ambiental são abordadas nas escolas e faculdades. Porém, no Brasil, há pouca insistência em levar o conhecimento ambiental às salas de aulas. Por exemplo, no ensino básico, o aluno possui aulas de ecologia, porém, em seus primeiros anos como aluno, o que facilmente será esquecido ao longo da vida escolar.

No ensino superior, a discussão ambiental pode ser encontrada nas ciências agrárias, biológicas, e engenharias, porém em disciplinas iniciais. O mesmo acontece na faculdade de Direito, que possui o Direito Ambiental e Agrário, que são disciplinas vistas em apenas um semestre da faculdade, e, portanto, são tidas como acessórias no contexto educacional.

O Direito Ambiental é limitado, pois possui interesses em mantê-lo como antagonista nas relações sociais, e esse comportamento reflete no momento da elaboração de legislações ambientais, que se analisadas no contexto da sua elaboração, poderá ser identificada uma influência dos princípios do Direito Ambiental, porém, como instrumento suporte à legislação ambiental, mas não como de hierarquia legislativa.

Nesse ponto, cabe analisar o princípio do não retrocesso ambiental, que advém do conceito do “princípio do não retrocesso social”, que conforme a concepção do Professor José Joaquim Gomes Canotilho, da Universidade de Coimbra:

[...] os direitos sociais e económicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo. A “proibição do retrocesso social” nada pode fazer contra as recessões e crises económicas (CANOTILHO, p. 320, 1998).

O entendimento desse princípio, no campo social, traz a compreensão de que ele expressa uma garantia de busca para assegurar a permanência dos direitos fundamentais da pessoa e, em decorrência, a segurança jurídica no Estado de Direito.

E sobre essa impedição de retrocesso social, diz ainda Canotilho (1998. p. 321):

O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas [...] deve considerar-se constitucionalmente garantido sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzem na prática numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura a simples desse núcleo essencial.

Para esse autor português, os direitos sociais foram adquiridos através de luta e mobilização social. Ao adquiri-los, é necessário preservá-los, por isso a necessidade da sua garantia constitucional.

O mesmo se aplica ao Direito Ambiental, com o princípio do não retrocesso ambiental que tem por objetivo assegurar o progresso do meio ambiente. Esse entendimento parte do pressuposto que um ordenamento jurídico ou uma jurisprudência não podem ter sua proteção ambiental revisadas de forma a agredir a segurança jurídica.

Assim diz Ingo Sarlet acerca do princípio do não retrocesso ambiental:

[...] a dignidade não restará suficientemente respeitada e protegida em todo o lugar onde as pessoas estejam sendo atingidas por um tal nível de instabilidade jurídica que não estejam mais em condições de, com um mínimo de segurança e tranquilidade, confiar nas instituições sociais e estatais (incluindo o Direito) numa certa estabilidade das suas próprias posições jurídicas (SARLET, 2010, p. 9.)

Resulta, portanto, que este princípio implica em preservar a segurança jurídica de normas vigentes e tem como objetivo inviabilizar o retrocesso legislativo. Ao adaptá-lo para a esfera ambiental, conforme o fez CANOTILHO (1998), o princípio do não retrocesso voltado ao meio ambiente, além de sua importância ecológica, possui a importância de garantidor da lei.

Uma norma pode ser constantemente adaptável, porém, deve ser inviabilizada quando regredir a sua esfera de proteção.

Deste modo, como meio de preservar a qualidade do meio ambiente e viabilizar a sua utilização, insere o desenvolvimento sustentável, que concilia a agenda preservacionista e ambiental, ao qual se refere esta pesquisa. Porém, a sua elaboração se insere e se pesquisa justifica na medida em que o conceito de desenvolvimento sustentável carece de mais reflexões sobre “o processo pelo qual as sociedades administram as condições materiais de sua reprodução, redefinindo os princípios éticos e sociopolíticos que orientam a distribuição [e uso] de seus recursos ambientais” (ACSELRAD; LEROY, 1999, *apud* DELUIZ; NOVICKI, 2017, p. 4) ).

Partindo do pressuposto de que existe uma predominância do paradigma do desenvolvimento econômico nas definições sobre as formas de apropriação e de uso dos recursos e do meio ambiente, torna-se necessário analisar em que parâmetro se fundamenta a legislação ambiental que afirma ser seu objetivo o desenvolvimento sustentável, e no presente caso, especificamente a Lei nº 12.652/12, ou o Código Florestal, que após anos de discussão para sua elaboração, envolve o processo histórico rural do país, bem como a sua insegurança ao ser homologado e posteriormente o seu questionamento em diversos artigos, justamente no que se refere ao possível retrocesso ambiental.

Cumprir destacar, ainda, que, segundo Novicki e Maccariello (*apud* DELUIZ; NOVICKI, 2004, p. 2), a desigualdade social e a degradação ambiental sempre andaram juntas no Brasil, conformando uma questão socioambiental. Abre-se, assim, com esta pesquisa, horizonte de possibilidades, pois não se trata tão somente de uma questão de Direito Ambiental, mas de um conjunto de relações sociais mais amplas.

Considerando que o processo investigativo é desenvolvido a partir da definição de seus objetivos, propõe-se, portanto, como objetivo geral, deste estudo, analisar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade do Código Florestal propostas pela Procuradoria Geral da República e o julgamento dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, na perspectiva do desenvolvimento sustentável. Como objetivos específicos, busca-se, inicialmente, analisar

os conceitos de desenvolvimento e os pressupostos do Direito Ambiental; em seguida, descrever e comentar o conceito de desenvolvimento sustentável e, por fim, analisar os artigos das ADIs 4.901, 4.902 e 4.903, questionados pela PGR, e a argumentação utilizada pelo STF para o acórdão realizado.

Para alcançar os propósitos da investigação, opta-se por uma pesquisa de abordagem qualitativa e de cunho descritivo, teórico e interpretativo. Como procedimentos, utilizou-se um estudo bibliográfico e análise documental. Os documentos analisados abrangem as ADIs 4.901, 4.902 e 4.903 e o acórdão relativo a estas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas sobre o Código Florestal brasileiro.

Os dados obtidos por meio da leitura, análise e interpretação do conteúdo do acórdão em sua íntegra, são discutidos à luz do conceito de desenvolvimento sustentável, que tem como sustentação os critérios propostos por Ignacy Sachs (2000, 2004). Autores como Amartya Sen (2002), Maria Luiza Granziera (2014) e Cristiane Derani (2008) também embasou a análise realizada.

Os resultados alcançados confluem na dissertação que ora se apresenta, em três capítulos nos quais se analisam, primeiro, refere-se aos conceitos de desenvolvimento e, ainda, princípios do Direito Ambiental. O segundo busca refletir sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, descrevendo alguns de seus critérios. O terceiro capítulo agrupa-se a análise dos artigos das ADIs 4.901, 4.902 e 4.903 e comenta-se os fundamentos da argumentação utilizada pelo Supremo Tribunal Federal para o acórdão construído referente aos questionamentos apresentados pela Procuradoria Geral da República. Por fim, apresentam-se as considerações finais, que não têm a pretensão de colocar um ponto final na discussão, e sim problematizar algumas questões que possam contribuir para a construção de uma reflexão crítica sobre o desenvolvimento sustentável, de modo a definir ações voltadas às diferentes dimensões da condição humana, de modo especial, às relacionadas às questões ambientais.

## **1 CONCEITOS DE DESENVOLVIMENTO E DIREITO AMBIENTAL**

À luz do conceito de desenvolvimento sustentável, este capítulo discorre sobre pressupostos subjacentes à pesquisa, aqui descrita, sobre o Código Florestal (suas ações diretas de inconstitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade). O texto apresenta elementos do debate sobre a questão ambiental em seu movimento histórico (sobretudo da década de 1970 em diante), apontando a evolução do entendimento acerca do meio ambiente como dimensão fundamental para assegurar a continuidade da espécie humana. Desses elementos, o texto avança para os parâmetros do desenvolvimento econômico e social e as implicações da preservação ambiental numa perspectiva não restrita à esfera econômica. Esses dois argumentos estruturantes criam, então, o desdobramento conceitual necessário para caracterizar as relações entre meio ambiente e desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável e a importância e configuração do direito ambiental como recurso para concretizar a sustentabilidade na relação do ser humano com o meio ambiente.

### **1.1 O desenvolvimento e o meio ambiente**

Foi em 1972, em Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente realizada em Estocolmo, Suécia, que a conscientização da população mundial sobre a importância do meio ambiente começou a ganhar forma internacionalmente. Na conferência, a racionalização da exploração ambiental foi discutida de tal modo, que o debate iniciou outra forma de pensar sobre o meio ambiente: agora, não só como instância de exploração pelo homem, mas também como dimensão necessária à preservação da vida humana. A conferência anunciou medidas de proteção ambiental que se projetaram como referência para se criarem normas ambientais em todo o Mundo. No Brasil, esses movimentos se traduziram, por exemplo, na base sobre a qual surgiram os dispositivos ambientais da Constituição Federal de 1988.

Todavia, com essa projeção das preocupações para com o meio ambiente, vieram desconfiar da possibilidade de as barreiras legislativas ambientais, de fato, dificultarem a expansão dos centros econômicos. Nessa esteira, o discurso de quem degradava o meio ambiente adotou o argumento de que a interferência no ambiente era uma forma imprescindível ao “desenvolvimento econômico”, isto é, à geração de renda, empregos e outros benefícios sociais. Tais consequências seriam, então, mais desejáveis que a

preservação ambiental. Eis uma síntese do argumento: a ideia de desenvolvimento do país se associou à de crescimento econômico e à de interferência no ambiente como mal necessário.

De fato, iniciou-se uma visão mercantilista em que o desenvolvimento passou a ser intrínseco ao crescimento econômico, parâmetro para medir o desenvolvimento de um país. O desenvolvimento, porém, não se resume às características financeiras; antes, as características econômicas são consideradas como resultado positivo de fatores primordiais ao desenvolvimento, tais como as liberdades sociais, políticas e econômicas. Como disse Sen (2002, p. 18),

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.

O parâmetro do desenvolvimento é a liberdade do cidadão para ter acesso a moradia, saúde, alimentação, educação e programas governamentais de estímulo econômico. Logo, não há que falar em desenvolvimento quando cidadãos são impedidos de suprirem suas necessidades essenciais, porque os poderes públicos e suas instituições são incompetentes para cumprir sua parte nas expectativas de vida da população. Nesse sentido, diz Sachs (2004, p. 71),

O desenvolvimento é um conceito multidimensional: os seus objetivos são sempre sociais e éticos (solidariedade sincrônica). Ele contém uma condicionalidade ambiental explícita (solidariedade diacrônica com as gerações futuras); o crescimento econômico, embora necessário, tem um valor apenas instrumental; o desenvolvimento não pode ocorrer sem crescimento, no entanto, o crescimento não garante por si só o desenvolvimento; o crescimento pode, da mesma forma, estimular o mau desenvolvimento, processo no qual o crescimento do PIB é acompanhado de desigualdades sociais, desemprego e pobreza crescentes.

Com efeito, Sachs (2004) vê o “mau desenvolvimento” como característica de países subdesenvolvidos. Neles, enquanto parte expressiva da população não tem acesso a condições básicas de vida, um número pequeno de empresas com potencial econômico é capaz de produzir fortunas comparáveis àquelas acumuladas em países desenvolvidos. Não por acaso, batem recordes anuais de produção e exportação; o que os situa como responsáveis pelos números positivos do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, que seria “[...] a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país” (INSTITUTO

BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA/IBGE, 2021, *on-line*). O PIB mede as atividades econômicas através de um cálculo dos bens e serviços produzidos por firmas urbanas ou rurais e o gasto público ou particular para mantê-las. No Brasil, tal medida é estabelecida à luz de dados sistematizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) bem como por outras fontes externas. Atuam de modo a acompanharem o desenvolvimento econômico brasileiro em relação ao de outros países e traçar metas e objetivos para se manter o crescimento da produção interna bruta.

Contudo, a consideração do PIB como parâmetro de desenvolvimento nacional se sujeita a certos problemas que maquiam a situação real de dada região, pois tal medida desconsidera a distribuição de renda, a educação, a saúde e outros benefícios sociais. O próprio IBGE ([202-?] *on-line*) endossa essa compreensão do PIB como medida limitada, como se lê em texto institucional:

O PIB é, contudo, *apenas* um indicador *síntese* de uma economia. Ele ajuda a compreender um país, mas *não expressa importantes fatores*, como distribuição de renda, qualidade de vida, educação e saúde. Um país tanto pode ter um PIB pequeno e ostentar um altíssimo padrão de vida, como registrar um PIB alto e apresentar um padrão de vida relativamente baixo (grifo nosso).

A esse raciocínio, acrescenta-se o de Derani (2008, p. 86):

Fica patente, portanto, o quanto de ilusório contém o conceito de crescimento econômico, seja para a política ambiental, seja para o que se convenceu chamar de bem-estar, ou qualidade de vida, quando se mantém apartado de seu movimento qualquer compromisso com a melhora do tratamento dos recursos naturais. Tampouco o aumento do PIB — indicador do crescimento — significa, por si, um aumento do padrão de vida de uma sociedade, pois sua expressão monetária não reflete necessariamente uma produção que atenda às necessidades dos integrantes da sociedade, condição básica para a realização da “sociedade do bem-estar”.

Outro parâmetro para medir o desenvolvimento é o índice de desenvolvimento humano (IDH). Idealizado pelo paquistanês Mahbub ul Haq, com a colaboração de Amartya Sen, esse índice é aplicado para medir o progresso de uma região à luz de uma análise de fatores como renda e acesso a educação e saúde. Dito de outro modo, o IDH considera, também, fatores sociais. Por exemplo, no quesito renda, o PIB é avaliado no IDH pelo critério *per capita*; ou seja, o PIB de uma região se divide pela quantidade de pessoas e pelo valor produzido por cada uma delas. Esse valor indica a capacidade de o indivíduo produzir

renda suficiente para assegurar condições de sobrevivência minimamente favoráveis. No quesito educação, o IDH analisa o nível de alfabetização e as expectativas de continuidade da vida escolar.

Embora sejam fundamentais ao debate sobre problemas educacionais — logo, sobre a necessidade de concretizar políticas públicas —, o PIB e o IDH não dimensionam com abrangência, por exemplo, as condições da escola pública, sejam instalações físicas, aparatos como bibliotecas, laboratórios e afins, sejam as condições laborais e institucionais do professorado. Com efeito, como parte essencial do processo de ensino e aprendizagem escolares, os profissionais da docência ficam apagados nos índices (internacionais) de investimento do Estado no professorado da rede pública. A consequência incide, sobretudo, na carência de ações concretas do Governo para essa categoria profissional.

No quesito saúde, o IDH se resume ao nascimento e desenvolvimento de uma pessoa, em especial o acesso a medicamentos e vacinas, tratamentos, avaliações clínicas e terapias, dentre outros recursos voltados à preservação da saúde, ou seja, indispensáveis à sobrevivência. Ao mesmo tempo, ele desconsidera o acesso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado com a atividade social. Assim, não se informa sobre acesso à água potável, redes de saneamento básico, qualidade do ar e outras condições naturais que influem nas condições da vida humana (e não só), em especial na saúde.

Cabe ressaltar que o meio ambiente é o provedor de matérias-primas. Do meio ambiente, saem sólidos, líquidos e gasosos empregáveis em quase todos os setores da produção econômica. Assim, não há que discutir renda sem correlacioná-la com o acesso ao meio ambiente. A falta ou escassez de matéria básicas da produção interferem nos bens de produção industrial (madeiras, minérios, petróleo, água etc.); e a quebra na produção da indústria afeta negativamente a escala de produção. Portanto, não há como tratar de economia e não frisar a importância da preservação ambiental.

Todavia, mesmo sendo associável diretamente a empecilhos no desenvolvimento econômico e social, o meio ambiente não aparece nos índices de desenvolvimento de dada região. Essa ausência nos leva a ver, como relativamente vagos, os índices que traduzem o desenvolvimento de um país, pois dizem pouco da desigualdade social, do uso irracional e predatório dos recursos ambientais e de outros problemas que afetam o meio ambiente. Portanto, o desenvolvimento depende, também, de investimentos nas condições sociais de vida e não só nos condicionamentos econômicos. Afinal, o tamanho do PIB se relaciona pouco com o padrão de vida de uma população: pode haver condições de vida de padrão

inferior em regiões de PIB elevado (IBGE, 2021). Sen (2002, p. 17) endossa essa compreensão ao dizer isto:

O crescimento do PNB [Produto Nacional Bruto] ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um *meio* de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outras determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas).

Como se lê, a liberdade é fator determinante para medir o desenvolvimento. Está relacionada com fatores políticos, econômicos e sociais que permitem ao cidadão fazer parte das relações sociais. A análise econômica é primordial para estabelecer metas; porém o desenvolvimento de uma sociedade envolve questões tão complexas, que o retorno financeiro — em analogia ao que pensa Sen (2009) — pode até ser um meio para alcançar o desenvolvimento; mas não será o fim.

## 1.2 Desenvolvimento sustentável

De fato, o debate sobre produção econômica e preservação ambiental permeou a Conferência de Estocolmo, em 1972, ainda que com o tom do início, do começo, da incipiência. Em tal evento, inaugurou-se o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que encampou um debate internacional sobre o ambiente e sua gestão consciente para evitar o esgotamento dos recursos naturais. A discussão sobre economia e preservação ambiental coube a dois grupos: os *defensores* — favoráveis à exploração desmedida do meio ambiente em prol da economia — e os *catastróficos* — pró-encerramento completo de qualquer atividade exploratória em função do fim dos recursos naturais. Reconhece-se, pois, que opiniões divergentes foram — e são — importantes para equilibrar o debate entre o ideal econômico e, ao mesmo tempo, o preservacionista, denominado de ecodesenvolvimento.

Com efeito, Romeiro (2012, p. 69) se refere ao ecodesenvolvimento nestes termos:

A proposição conciliadora dos eco desenvolvimentistas se baseia num conceito normativo sobre como pode e deve ser o desenvolvimento: é possível manter o crescimento econômico eficiente (sustentado) no longo prazo, acompanhado da melhoria das condições sociais (distribuindo renda) e respeitando o meio ambiente. No entanto, o crescimento econômico eficiente é visto como condição necessária, porém não suficiente, para a elevação do bem-estar humano: a desejada distribuição

de renda (principal indicador de inclusão social) não resulta automaticamente do crescimento econômico, o qual pode ser socialmente excludente.

O pensamento Sachs (2009, p. 53) se alinha complementarmente nesse raciocínio quando o autor diz que,

De modo geral, o objetivo deveria ser o de estabelecimento de um aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza em benefício das populações locais, levando-as a incorporar a preocupação com a conservação da biodiversidade aos seus próprios interesses, como um componente de estratégia de desenvolvimento.

Conforme Montibeller Filho (1993), se o ecodesenvolvimento pressupõe uma produção de acordo com as necessidades fundamentais da população, então o desenvolvimento sustentável, por outro lado, abrange um debate ecológico numa perspectiva política. Embora alguns vejam sinonímia entre os termos ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável, convém destacar sua evolução e distinção conceitual. Ele, ainda, faz referência à compreensão de Dália Maimon (1992), para quem a distinção elementar entre “Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável” estaria nestes pontos: o primeiro visa atender as necessidades essenciais da sociedade, através da tecnologia; o segundo, dá ênfase a uma política ambiental e ao gesto solidário e responsável dirigido às futuras gerações e às necessidades globais.

Ao termo desenvolvimento sustentável, Derani (2008, p. 113) assim se refere:

Desenvolvimento sustentável implica, então, o ideal de um desenvolvimento harmônico da economia e ecologia que dever ser ajustado numa correlação de valores em que o máximo econômico reflita igualmente um máximo ecológico. Na tentativa de conciliar a limitação dos recursos naturais com o ilimitado crescimento econômico, são condicionadas à consecução do desenvolvimento sustentável mudanças no *estado da técnica e na organização social* (grifo do autor).

O debate sobre o desenvolvimento sustentável foi solidificado em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro. Nela foram estabelecidos vinte e sete princípios básicos para guiarem o desenvolvimento sustentável. Tocam em questões como a atuação dos estados quanto a criarem e fiscalizarem medidas preservacionistas ambientais e na preocupação e prevenção de conflitos possíveis em razão de disputas pelo meio ambiente. Na conferência, não se

descartou a importância do crescimento econômico; mas foi apresentada uma forma de pensar na exploração de recursos naturais:

A partir do principal documento do encontro, a Agenda 21, foram estabelecidas algumas políticas e ações de responsabilidade ambiental, como por exemplo:

- mudanças necessárias aos padrões de consumo (especialmente em relação aos combustíveis fósseis como petróleo e carvão mineral);
- proteção dos recursos naturais; e,
- desenvolvimento de tecnologias capazes de reforçar a gestão ambiental dos países;
- direcionamento para atividades que protejam e renovem os recursos ambientais, no qual o crescimento e o desenvolvimento dependem.
- estabelecimento de áreas de ação: proteção da atmosfera; combate ao desmatamento, a perda de solo e a desertificação; prevenção a poluição da água e do ar; detenção da destruição das populações de peixes; e, promoção de uma gestão segura de resíduos tóxicos (INÁCIO, 2020, *on-line*).

Outros relevantes documentos foram elaborados como a Declaração de princípios sobre florestas, a Declaração do Rio sobre ambiente e desenvolvimento, a Carta da Terra, além das convenções da Biodiversidade, da Desertificação e das Mudanças Climáticas (DIA A DIA EDUCAÇÃO, 22--?)

Situar o meio ambiente na pauta do desenvolvimento é levantar questões econômicas e ambientais em um mesmo discurso. Por um lado, há o instinto preservacionista e a consciência, mesmo que minoritária, da importância da preservação ambiental; por outro, há um setor puxado pelo modelo econômico capitalista, em que o lucro e a produção são necessários.

Na visão de Sachs (2009, p. 52), o crescimento econômico ainda era visto como necessário. Por isso, emergiu uma alternativa à arrogância econômica e a uma ecologia fundamentalista: a criação de métodos que favorecessem o meio ambiente e não estimulassem a inserção do capital da natureza de modo predatório.

Nessas considerações se alinha a síntese de Silva (2019, p. 27): “o desenvolvimento sustentável consiste na conciliação do desenvolvimento econômico-social e na preservação da qualidade do meio ambiente. De fato, a preservação do ambiente pode até ser tida como ideal no sistema capitalista, ou seja, ser necessária; mas será alcançável só após o crescimento econômico ideal se concretizado, isto é, apenas após a geração e o acúmulo de capital, e não como exigência elementar desse processo. Será cumprida tanto quanto são cumpridas as metas de produção e lucro. Sachs (2009, p. 55) endossa essa compreensão ao

dizer que o desenvolvimento sustentável não é compatível com as limitações e controle do mercado, que só têm em mente lucros e eficiência na destinação dos recursos naturais.

Do ponto de vista do caráter dos problemas que afetam o meio ambiente, Leff (2010, p. 62) reitera as concepções apresentadas antes ao dizer que:

A problemática ambiental não é ideologicamente neutra nem é alheia a interesses econômicos e sociais. Sua gênese dá-se num processo histórico dominado pela expansão do modo de produção capitalista, pelos padrões tecnológicos gerados por uma racionalidade econômica guiada pelo propósito de maximizar os lucros e os excedentes econômicos a curto prazo, numa ordem econômica mundial marcada pela desigualdade entre nações e classes sociais. Este processo gerou assim efeitos econômicos, ecológicos e culturais desiguais sobre diferentes regiões, populações, classes e grupos sociais, bem como perspectivas diferentes de análises.

Com efeito, no processo histórico de produção capitalista, é indiscutível que países desenvolvidos acumularam riquezas após anos de exploração do meio ambiente. Mas, além disso, estava a condição em que se alinhavam: serem polos de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico, conscientizarem-se da responsabilidade para criarem alternativas ao desenvolvimento sustentável (ao menos em seus territórios). Os atributos de aparato científico para desenvolver meios de alcançar o desenvolvimento sustentável, aliaram-se à capacidade para financiar projetos e iniciativas pró-meio ambiente, pois o interesse em preservá-lo não deve ser restrito a um setor da sociedade. Meio ambiente equilibrado ecologicamente interessa à coletividade.

Ao pressionarem países em desenvolvimento que descumprem agendas internacionais de preservação ambiental, os países desenvolvidos podem surtir algum efeito; porém, a responsabilidade pelo cenário ecológico não pode recair apenas sobre países subdesenvolvidos que ainda adotam práticas de exploração ambiental obsoletas e condenadas em tais nações. Como dimensão do problema e da reflexão, as palavras de Silva (2019, p. 26) se fazem úteis aqui:

É certo que os países ricos pretendem impor aos pobres a ideia de que não deveriam desenvolver-se, para não contribuir para o aumento da poluição em nível mundial — teoria repelida pelo Brasil em documento oficial, onde se disse que não era válida qualquer colocação que limitasse o acesso dos países subdesenvolvidos ao estágio de sociedade industrializada sob o pretexto de conter o avanço da poluição mundialmente, já que, na verdade, o maior ônus do esforço a ser realizado deveria recair sobre as nações industrializadas, que respondem, fundamentalmente, pelo atual estágio de poluição no mundo, e que só mais ou menos recentemente passaram a adotar medidas efetivas de proteção ao meio ambiente.

A sustentabilidade, portanto, tem diferenças regionais; por isso discuti-la envolve diálogo de abrangência global; o que se projeta como complicado, dado a disparidades entre países do “norte” e do “sul” a que se refere Silva. A percepção da importância de preservar o ambiente é construída pouco a pouco; mas se intensifica após indícios de escassez dos recursos ambientais. Como os países do hemisfério norte já passaram pelo estágio da exploração de recursos naturais e do crescimento econômico quanto ao uso de recursos ambientais, levam vantagem econômica e financeira perante países em desenvolvimento. Eis por que precisam atuar como polos de pesquisa e de inovação tecnológica para o desenvolvimento sustentável global, em vez de só agirem em seus territórios. Quanto aos países do hemisfério sul, após séculos de exploração colonial do meio ambiente para suprirem demandas de reinos e metrópoles colonizadoras, viram-se em desvantagem e defasagem histórica, econômica e social no uso dos recursos ambientais. Daí a necessidade de apoio internacional que possibilite alcançar o desenvolvimento sustentável desejável.

Com efeito, países em desenvolvimento têm sido cobrados quanto a preservar o meio ambiente; porém, não contam com assistência que os ajude a concretizar projetos de prevenção da degradação ambiental, assim como de recomposição de áreas deterioradas, dentre outras frentes de ação.<sup>1</sup> Mais que isso, países não desenvolvidos por completo apresentam déficit de consciência da necessidade e importância da preservação ambiental porque esta não entra no debate público e pelas dificuldades em conciliar expansão econômica com preservação ambiental. Em meio a essas dificuldades, normas ambientais são elaboradas e sancionadas para tentar suprir falhas nas políticas públicas sociais.

Conforme Derani (2007, p. 14), o direito se projeta no diagnóstico de Habermas da sociedade pós-metafísica: o peso da ordem normativa ocorre pela compreensão do bem social. Se assim o for, então a legislação ambiental surge como instrumento para controlar o comportamento socialmente aceitável. Como se lê em Silva (2019, p. 35),

A crescente intensidade desses desastres ecológicos despertou a consciência ambientalista ou a consciência ecológica por toda parte, até com certo exagero; mas exagero produtivo, porque chamou a atenção das autoridades para o problema de degradação e destruição do meio ambiente, natural e cultural, de forma sufocante. Daí proveio a necessidade da proteção jurídica do meio ambiente, com o combate pela lei de todas as

---

<sup>1</sup> Sobre degradação ambiental, define Silva (2019, p. 30): “[...] a ação predatória do meio ambiente natural manifesta-se de várias maneiras, quer destruindo os elementos que compõem, como a derrubada das matas, que contaminando-os com substâncias que lhes alterem a qualidade, impedindo seu uso normal, como se dá com a poluição do ar, das águas, do solo e da paisagem”.

formas de perturbação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, de onde foi surgindo uma legislação ambiental em todos os países.

O direito ambiental, portanto, impõe-se como central para assegurar um bem imprescindível a todos. Trata-se, não de um contrato social para adquiri-lo, e sim de uma consequência do ato de nascer. Vem como ferramenta para concretizar a sustentabilidade na relação do ser humano com o meio ambiente.

### **1.3 Configuração e importância do Direito Ambiental**

Os fatores que compõem o meio ambiente são indispensáveis à vida<sup>2</sup>. Porém, o direito só foi se preocupar com mecanismos para a proteção ambiental no século XX; ou seja, após um longo período de uso exploratório dos recursos naturais.

A Revolução Industrial, na Europa (séc. XV–séc. XVIII), foi a grande responsável pela primeira causa de problemas ambientais. Embalada por avanços tecnológicos, teve consequências econômicas e ambientais que estabeleceram e ampliaram a distância das economias centrais e de periferia, a exemplo de nações do hemisfério norte (americanas ou europeias) em relação a países do hemisfério sul (americanos e africanos), dentre outras possibilidades de comparação. Países que possuíam condições financeiras iniciaram o processo de substituir a força de braços e pernas pela força da máquina (a vapor). Com isso, desencadearam a primeira Revolução Industrial. Da produção industrial, tais países derivaram não só riquezas crescentes, como ainda o monopólio sobre insumos tecnológicos necessários à construção de fábricas.

Entretanto, como faltavam matérias-primas às nações para alimentarem a produção industrial, viram como solução viável ao problema, sua importação de países que haviam alcançado a independência política, mas não a econômica. Estes, incapazes de explorarem suas riquezas brutas pela manufatura em larga escala, viam-se obrigados a exportarem-nas; o que os mantinha dependentes tecnológica e financeiramente, ou seja, tal fato traduzia as consequências econômicas da Revolução Industrial. Conforme os estudos de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (2008), essa dependência entre os países que formavam o centro do desenvolvimento econômico, resultado da Revolução Industrial, contribuiu para o

---

<sup>2</sup> Derani (2008) aponta três aspectos para a efetividade da chamada qualidade de vida: o “aspecto físico” — a qualidade do ar e das águas, além da sensação de equilíbrio natural; a “referência antropológica” — a acessibilidade aos recursos ambientais; e a “tutela do bem-estar” — a atenção das necessidades básicas, como moradia, alimentação etc.

distanciamento entre tais nações e países por elas explorados. Estes últimos foram denominados países periféricos, por estarem longe do centro do desenvolvimento; o que criava dependência constante e disparidade econômica e tecnológica. Dizem Cardoso e Faletto (2008, p. 18):

A própria existência de uma “periferia” econômica não pode ser entendida sem referência à direção econômica das economias capitalistas avançadas, que foram responsáveis pela formação de uma periferia capitalista e pela integração de economias não capitalistas tradicionais ao mercado mundial. Mas os processos de expansão do capitalismo na Bolívia e na Venezuela, no México ou no Peru, no Brasil e na Argentina, apesar de terem sido submetidos à mesma dinâmica global do capitalismo internacional, não tiveram a mesma história nem as mesmas consequências.

Celso Furtado (1971), por sua vez, aponta que a análise do desenvolvimento de um país deve ser feita de forma individual, ou seja, devem ser observados o contexto histórico e a trajetória do país. A consequência do desenvolvimento é o seu oposto, leia-se, o subdesenvolvimento, que não é uma fase ou etapa do sistema capitalista. Antes, é uma decorrência da transformação global.

Objeto de estudo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o estudo desenvolvido se aprofunda no subdesenvolvimento na perspectiva da relação centro–periferia. Dentre as inúmeras consequências do atributo de país subdesenvolvido, a CEPAL aponta os efeitos da relação de dependência entre países subdesenvolvidos e países desenvolvidos.

Sobre os impactos ambientais, atribui-se à Revolução Industrial a responsabilidade pelo crescimento súbito urbano, quando as cidades substituíram as florestas, assim como o carvão mineral é visto como um grande responsável pelo efeito estufa e pelas chuvas ácidas, quando provia as máquinas a vapor. As consequências nocivas da descarga desmedida de resíduos no meio ambiente só foram observadas décadas após as interferências que desencadearam tal processo. À época, dada a ausência de barreiras legislativo-ambientais ao progresso econômico, não se pensava em preservar o meio ambiente; ainda era futura a possibilidade de se formar um senso que levasse a uma conscientização e a uma tomada de atitude suficientes para elevarem a causa ao âmbito da legislação, da aplicação da lei, do julgamento e da punição a quem descumprisse acordos em torno de políticas de preservação ambiental.

Com efeito, faz muito sentido aqui o que diz Leff (2010): em suas dimensões múltiplas, o conhecimento sobre o meio ambiente está em construção; e assim o é porque

envolve uma conceituação que emana de campos diversos. Por um lado, vêm da ecologia e biologia; por outro, do direito, da economia e da sociologia. Trata-se de uma reflexão teórico-conceitual densa; e não poderia ser diferente. Lidar com problemas ambientais requer conhecimentos técnicos que só certas ciências podem prover, tais como as biológicas. Mas estas, para lidarem com meio ambiente como problema da sociedade, demandam o aporte das ciências sociais, cujo olhar reflete e levanta apontamentos sobre a importância do ambiente como parte do meio social. Cabe aqui a síntese de Leff (2010, p. 163): “[...] a questão ambiental gera assim um processo de fertilização transdisciplinar através da transposição de conceitos e métodos entre diferentes campos do conhecimento”.

Como os homens não tinham conhecimento do que causava os danos, foram leigos até quando os recursos ambientais começaram a ficar escassos e irreparáveis. A comunidade científica, então, começou um exercício primordial: discutir causas e consequências da exploração do meio ambiente. Desde então, a ciência mostra os riscos a que a sociedade se sujeita do passado ao presente: desastres ambientais que desafiam os conhecimentos acumulados, a ação humana foi causa primária de vários desastres ambientais.<sup>3</sup>

Demonstrados cientificamente os danos ao meio ambiente (como aquecimento global, efeito estufa, desmatamento, queimadas, devastação de florestas, poluição sonora e visual, destruição de recursos hídricos e acúmulo de lixo),<sup>4</sup> impôs-se a necessidade de criar normas que permitissem conter os níveis dos impactos ambientais, pois os pesquisadores eram incapazes de conscientizar a população da importância de preservar o ambiente. Os questionamentos aos estudos científicos tinham por base certo senso comum: que uma força espiritual era a causa de todos e quaisquer acontecimentos no meio ambiente. A evolução desse pensamento se traduziu em gestos de desrespeito aos achados científicos; o que deu azo à imposição da regulação legal como necessidade premente. Portanto, é nesse contexto

---

<sup>3</sup> Dois pesquisadores do campo da agronomia aludem aos desastres ambientais como produto da ação humana. Dizem: “[...] uma forma de tentar explicar a consolidação de uma problemática ambiental original na atualidade enfatiza o aspecto da materialidade dos fenômenos ambientais conjugado, respectivamente, com a sua dimensão planetária e com a qualidade irreversível que tais processos teriam alcançado. Neste caso, acentuam-se todos aqueles efeitos que, concretamente, poderiam ser hoje percebidos e sentidos pelas pessoas como acontecimentos reais ligados à degradação do meio ambiente e das condições de vida (humana e não-humana) na biosfera terrestre. Seriam estes os fatores determinantes do desencadeamento de novas sensibilidades ecológicas, sendo que estas últimas funcionariam como uma espécie de resposta crítica à exacerbação dos processos de degradação ambiental propiciados pelos padrões dominantes de desenvolvimento industrial capitalista (GERHARDT; ALMEIDA, 2005, s. p.).

<sup>4</sup> “Esses problemas se relacionam com o desenvolvimento da sociedade mundial — atividades agropecuárias e industriais — e, por consequência, com o desmatamento, as queimadas, o extrativismo vegetal, a degradação e o esgotamento dos solos decorrente de técnicas de produção, a escassez da água pelo uso desenfreado e mal gerenciamento das bacias hidrográficas e pela contaminação dos reservatórios. Esses problemas expressam perda de biodiversidade, redução de fontes de alimentos e de energia, dentre outros males” (MELO; SOUZA, 2019).

que o direito ambiental se impõe como instrumento regulador de um polo ativo até então descartado.

Para Abramovay (2012), enquanto a população não tiver ética, ou seja, uma responsabilidade coletiva e ambiental, não há que falar em desenvolvimento sustentável. Como pensa esse autor, obviamente não podemos esperar que a ética venha de empresas privadas. Mesmo que viesse, é do Estado que *deve* partir a (diretriz) ética, porque é a este ente que cabe regular e normatizar atividades sociais em relação ao ambiente, inclusive com aplicação de sanções.

Normas ambientais são criadas segundo os ordenamentos jurídicos que regulam a vida em sociedade. Isso supõe que seguem critérios específicos de cada país; critérios que podem não presumir o ser humano na regulação, como se infere do que diz Silva (2019, p. 30): “[...] o problema da tutela jurídica do meio ambiente manifesta-se a partir do momento em que sua degradação passa a *ameaçar* não só *o bem-estar*, mas *a qualidade de vida humana*” (grifo nosso). A percepção da degradação ambiental acontece aos poucos, pois os danos da interferência no ambiente não são imediatos. São necessários anos, às vezes décadas, de ação humana no meio ambiente para se enfrentarem as consequências dos danos infligidos, tais como desertificação e esterilidade do solo, escassez de água, de pescado e de itens da ação extrativista, seja madeira, sejam alimentos.

Com efeito, só após o alerta dado pelo meio ambiente é que surgiram normas para regular a relação do homem com o ambiente. De países que passaram por esse estágio de exploração ambiental emanaram parâmetros para se estudarem e se anteciparem males passíveis de ocorrerem no meio ambiente e produzirem consequências nocivas à vida do homem, de outros animais e mesmo das plantas. Mais que isso, de lá vieram parâmetros para a regulação.

Como se lê em Carvalho (2008), referindo-se aos estudos de Pardo (1999), a legislação ambiental permeia três estágios do direito. O primeiro estágio ocorreu em situações de variações, revelações e descobertas presentes na ciência e tecnologia; ou seja, essa primeira fase foi em resposta às comprovações científicas de que o uso irresponsável do meio ambiente tem consequências negativas. O segundo estágio se delineou como forma de corrigir o dano ocasionado; quer dizer, houve sanção sobre a atividade nociva. O terceiro estágio se impôs com as intenções de impedir que o dano ambiental fosse ocasionado.

Conforme Carvalho (2008, p. 15), “Quando se tornam evidentes os riscos e a degradação ambiental decorrentes da sociedade industrial”, então o direito ambiental se faz

presente. Dito de outro modo, “[...] os riscos passam a ter relevância jurídica para justificar intervenções, prioritariamente corretivas, desencadeadas somente a partir da ocorrência de um dano”. Nesse sentido, à “consideração prioritária dos riscos pelo Direito” subjaz o reconhecimento “[...] do potencial destrutivo da tecnologia pós-industrial, seu imediato e massificado consumo e a magnitude dos riscos desta era [...]”; riscos que são objetos de decisão jurídica autônoma (sem a necessidade de concretizar danos para adquirir relevância jurídica).

Assim, em sequência a acontecimentos danosos ao meio ambiente, surgiu o direito ambiental. No que se refere aos danos citados, tal disciplina se relaciona não apenas com florestas e recursos hídricos, pois as consequências afetam toda a escala produtiva, além de gerarem crise ambiental. Como diz Derani (2008, p. 62),

Aquilo que chamamos de crise ambiental não se reduz a ameaças aos sistemas ecológicos como água, ar, florestas. Trata-se de uma concomitante, e também daquelas decorrentes, ameaça às condições sociais de existência. A expressão “crise ambiental” remete ao perigo às bases de sustentação do sistema produtivo vigente.

Para Leff (2010, p. 61), a problemática ambiental, isto é, a crise dos recursos naturais, energéticos e alimentícios, surgiu com a “crise de civilização”. E tal surgimento significou o início do questionamento da gestão do meio ambiente com vistas à sua democratização. Na visão de Derani (2008, p. 62),

A tarefa do direito no ramo ambiental é fazer com que as normas jurídicas possam orientar as ações humanas, influenciando seu conteúdo, no sentido de um relacionamento consequente com o meio ambiente. As ações humanas a serem influenciadas são especificamente aquelas relacionadas com os fatores de reprodução da existência humana. Isto significa que o direito ambiental permearia todo processo de produção e reprodução da vida.

Assim, é destacada a importância de um ramo do direito ser dedicado ao meio ambiente a fim de frear sua exploração desmedida; mais que isso, para ajudar a levantar um debate sobre a importância de preservá-lo com fins ecológicos e para garantir acesso ao produto da exploração ambiental consciente para todos. Como exemplifica Granziera (2014, p. 5), o “[...] objetivo é conduzir as atividades humanas de modo a evitar impactos negativos sobre os recursos ambientais ou sobre o meio ambiente”.

O direito ambiental trabalha com fatos; e não com hipóteses. É uma área empírica, e seu objetivo é de assegurar o acesso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado,

pensado por uma comunidade científica interdisciplinar. Conforme Silva (2019, p. 83), o direito ambiental “[...] visa proteger a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida”. Convém lembrar o atributo de subjetividade associável à ideia de qualidade de vida, pois pensamentos e exigências diferentes permeiam os anseios de uma sociedade. Logo, buscar “qualidade de vida” coletiva seria procurar equilibrar os anseios sociais.

Para que as decisões sociais possam ser tomadas de forma justa, há conceitos e meios úteis à análise dos anseios de cada ser humano e também no sentido de conciliá-los com os interesses da coletividade. Convém aqui o exemplo de Rawls (2000), que adota o termo “véu da ignorância”, segundo o qual o ser humano, parte de sua posição original para definir a melhor opção a ser adotada para a sociedade. Em suas palavras,

A ideia da posição original é estabelecer um processo equitativo, de modo que quaisquer princípios aceitos sejam justos. O objetivo é usar a noção de justiça procedimental pura como fundamento da teoria. De algum modo, devemos anular os efeitos das contingências específicas que colocam os homens em posição de disputa, tentando-os a explorar as circunstâncias naturais e sociais em seu próprio benefício. Com esse propósito, assumo que as partes se situam através de um véu da ignorância. Elas não sabem como as várias alternativas irão afetar o seu caso particular, e são obrigadas a avaliar os princípios unicamente com base nas considerações gerais (RAWLS, 2000, p. 146).

Para Rawls (2000, p. 147), ao adotar uma posição de desconhecimento de sua posição original econômica e social, o homem tende a avaliar as práticas adotadas pelo Estado que beneficiem a sociedade de modo geral, atingindo, assim, a justiça social; e quando as pessoas se deparam com uma situação incerta, então “[...] elas devem escolher princípios cujas consequências estão preparadas para aceitar, não importando a qual geração pertencem”.

Com efeito, dada a influência político-econômica predominante — a do capitalismo —, a qualidade de vida se refere diretamente a aspectos financeiros passíveis de se sobreporem a aspectos primordiais dos direitos fundamentais da primeira, segunda e terceira geração.<sup>5</sup> E é nessa conjuntura que reside a importância do direito como instrumento de controle social que não pesa apenas aspectos financeiros, mas ainda os aspectos essenciais à

---

<sup>5</sup> Bonavides (2014) foi quem conceituou os direitos fundamentais partindo de um contexto histórico-temporal e atribuindo o termo “gerações”. A primeira geração (séculos XVIII–XIX) consagra os direitos à vida, à liberdade religiosa, à propriedade, à participação política e à inviolabilidade da propriedade. O direito de segunda geração compreende (séculos XIX–XX) se referem aos direitos econômicos, sociais e culturais. Por fim, os direitos da terceira geração (final do século XX em diante) alude ao desenvolvimento, progresso, meio ambiente e autodeterminação dos povos, à qualidade de vida, aos direitos do consumidor, à infância e à juventude.

qualidade de vida. No direito ambiental — voltado aos direitos fundamentais da terceira geração<sup>6</sup> —, parte-se do princípio do desenvolvimento sustentável como posição original do homem a fim de atender à sociedade de forma justa e de resguardar o meio ambiente como forma necessária. Dito de outro modo, o direito ambiental prima pelo desenvolvimento sustentável para concretizar suas normas e conduzir seus julgamentos. Como diz Derani (2008, p. 138), “[...] a ideia fundamental de uma política ambiental é aquela inscrita na teoria do desenvolvimento sustentável”.

Para o alcance do desenvolvimento sustentável, Sachs (2009, p. 85) propõe critérios que não se limitam à preservação ecológica, isto é, estendem-se a aspectos sociais, culturais, econômicos e políticos como meios primordiais para conciliar preservação ambiental com crescimento econômico.

Dos aspectos sociais, ele destaca a importância da distribuição de renda justa; a concentração de riquezas nas mãos de uma parcela pequena desestruturaria o acesso igualitário às condições básicas de sobrevivência e criaria a dependência estrutural entre os menos favorecidos e os social e materialmente privilegiados, dificultando o desenvolvimento da sociedade como um todo.

Dos aspectos culturais, o autor define a “[...] capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno” (endógeno como o que tem origem interna). Portanto, para Sachs (2009), o desenvolvimento regional parte da participação da sociedade local, com respeito a sua tradição, como forma de elaborar políticas de desenvolvimento.

Os critérios territoriais, econômicos e políticos são, também, a base da estruturação de um Estado. Para Sachs (2009), o desenvolvimento só será possível numa democracia, e a delimitação de tal território deverá ter o mínimo de disparidades inter-regionais. Assim, o ideal é ter políticas públicas e estratégias de desenvolvimento balanceadas para cobrir o território todo e encaixá-las nas características regionais e ambientais de cada lugar.

Dados esses critérios, a preservação dos recursos ecológicos e a atenção dada a eles serão consequência positiva de um processo de planejamento do desenvolvimento sustentável. Mas cabe salientar que o processo de propor, elaborar e sancionar a legislação

---

<sup>6</sup> Para Masson (2017, p. 205), “[...] são direitos que não se ocupam da proteção a interesses individuais, ao contrário, são direitos atribuídos genericamente a todas as formações sociais, pois buscam tutelar interesses de titularidade coletiva ou difusa, que dizem respeito ao gênero humano. É, pois, a terceira geração dos direitos fundamentais que estabelece os direitos ‘transindividuais’, também denominados coletivos — nos quais a titularidade não pertence ao homem individualmente considerado, mas a coletividade como um todo.”

ambiental acompanha a evolução histórica de um país e que fatores socioeconômicos são determinantes da condução legal. No caso do Brasil, ainda dependente da produção econômica rural, as medidas adotadas são de ordem não só ambiental, mas também política — ou seja, estão na ordem dos interesses políticos, em que se presumem o poder de mando e o lucro.

## **2 O MEIO AMBIENTE NO MEIO LEGAL**

À discussão sobre pressupostos do conceito de desenvolvimento (até aqui associado à economia) e à compreensão de desenvolvimento sustentável como preocupação ecológica e imprescindível ao acesso ao desenvolvimento, é importante acrescer o debate sobre a importância do direito ambiental como recurso para concretizar a sustentabilidade do ser humano. Isso porque analisar uma lei ambiental no Brasil — aqui, o Código Florestal — à luz do desenvolvimento sustentável, requer contextualizar a evolução histórica da agricultura e da pecuária como um contributo ao entendimento de aspectos diversos do Código vigente. Uma síntese que destaque historicamente as desigualdades entre produtores e trabalhadores rurais pode apontar a crença de que leis favoráveis aos grandes produtores são uma realidade; logo, é necessário confrontar o Código Florestal, que inicia a sua legislação citando que o seu objetivo é o desenvolvimento sustentável.

### **2.1 Desdobramentos históricos da agricultura e pecuária**

Agricultura e pecuária são atividades de produção tendentes a caracterizar mais os países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil. Conforme dados, de 2018, do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada, em parceria com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (2021), bens e serviços gerados pelo chamado agronegócio representavam 21,1% do Produto Interno Bruto. Esse número, significativo, surgiu de um processo histórico no qual o Brasil foi inserido. Assim o foi porque o país, seja como colônia, seja como sede de reino, era visto como área de produção agrícola e exploração de minérios. Não houve interesse concreto no desenvolvimento da indústria, por exemplo. Esta só ganhou fôlego após a quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, que mostrou as fragilidades de uma economia agrícola cafeeira.

Com efeito, na colônia portuguesa na América, o sistema do mercantilismo foi marcado pela atuação de reis e burgueses para deterem o controle da economia. Havia o

“ideal metalista”, que media a riqueza de um país pelo ouro e pela prata que possuía. Não por acaso, com relação ao Brasil, a diversidade de minérios e as condições climáticas favoráveis ao plantio foram fatores que despertaram o interesse de países como a França. Foi esse o mote das invasões, importantes para substituir a colônia de exploração pela de povoamento, no século XVII. O intuito da coroa portuguesa era povoar o território para impedir invasões e confrontos com tribos.

Por volta de 1375, iniciou-se o sistema de sesmarias, isto é, de doação de terras, efetivada pelo rei de Portugal, aos nobres para que ocupassem e plantassem áreas nativas até então não ocupadas pelos portugueses.

Tal concessão garantia ao beneficiário o domínio útil da terra, porém este domínio estava condicionado ao fundamento do cultivo que, se não observado, acarretaria a anulação da doação que voltava ao domínio real e poderia ser concedida, novamente, em sesmaria a um terceiro sesmeiro (PLATAFORMA SILB, 2021, *on-line*).

Em 1.530, teve início um projeto maior: as capitânicas hereditárias.

Ulteriormente, em 1534, Dom João III, resolveu implantar no Brasil o sistema de capitânicas hereditárias. A par desse novo sistema, as sesmarias continuaram a figurar na colonização americana, sendo uma das principais funções dos capitães — donatários, em suas capitânicas, dar “todas as terras dela em sesmaria, a quaisquer pessoas de qualquer qualidade e condição que sejam e lhes bem parecer livremente (PLATAFORMA SILB, 2021, *on-line*).

Convém adensar essa compreensão preliminar com o que diz Caio Prado Júnior (1970) a respeito das regalias e poderes dos titulares das capitânicas criadas, em condições tais que ao rei só restaram os direitos de suserania, ficando os donatários com o poder sobre pessoas e terras, mas arcando com as despesas para transportar e estabelecer a povoação dos doze setores a eles destinados.

As capitânicas hereditárias eram extensões de terras enormes cujos donos tinham a incumbência de plantar para exportar. Dito de outro modo, as doações de terras eram exclusivas para pessoas cuja riqueza acomodava o ônus do plantio produtivo; condição esta que pode ser lida como indício de distanciamento social do homem no campo. O sistema das capitânicas hereditárias se prolongou até a Resolução de 17 de julho de 1822 da Coroa, que determinou a suspensão das concessões de todas as sesmarias futuras. Porém, a herança das capitânicas hereditárias estava presente no país. A Lei 601, de 18 de setembro de 1850 — a Lei da Terra, regulamentada pelo decreto 1.318/1854 —, procurava controlar as terras

devolutas, outorgar títulos de domínio a portadores de sesmarias e assegurar a aquisição de domínio pela legitimação da posse mansa e pacífica. Essa lei foi uma resposta à Lei de Eusébio de Queiroz, de 4 de setembro de 1850, que proibia o tráfico de escravos vindos do continente africano. Historicamente, tal lei é vista como o primeiro passo rumo à abolição da escravatura. Não por acaso, os sesmeiros temeram que, com o início da abolição, os escravos livres se apropriassem das terras e, assim, criaram impasses legais.

As terras eram declaradas como propriedade ou de quem já as detinha, ou do Estado. Novas aquisições seriam dadas apenas através da compra, condição distante da realidade para os escravos. Essa conjuntura histórica foi determinante para a concentração de terras nas mãos de certa elite cuja força influenciou o processo de elaboração de leis referentes ao uso da terra. Em 1889, com a proclamação da República, como incumbência dos Estados, restaram a regulamentação normativa agrária e a definição de como seriam a apropriação e a exploração das terras locais.

Foi durante o Governo Civil-Militar (1964–1984) que a política de reformulação e desenvolvimento agrícola se intensificou. Por meio de créditos rurais e políticas públicas, a produção agrícola se modernizou.<sup>7</sup> Se esse modelo de política permitiu ao Brasil se tornar relevante em tal produção, também estimulou o êxodo rural, a concentração fundiária nas mãos de poucos e o aumento das desigualdades sociais no campo. As consequências se veem no ano de 2020: enquanto a produção de grãos era recorde — conforme dados da Companhia Nacional de Abastecimento —, um crescente número de pequenos produtores deixava o campo em razão da insustentabilidade ante a competição com recursos financeiros e tecnológicos de grandes produtores.

Uma medida desse cenário se projeta em publicação do Observatório de informações municipais [202-?], *on-line*). O texto diz que,

Entre 2012 e 2019, sempre considerando terceiros trimestres, dos 1,8 milhão de trabalhadores que deixaram a agropecuária, 812 mil trabalhavam por conta própria, muitos deles, provavelmente, como pequenos produtores. Cerca de 780 mil eram trabalhadores familiares auxiliares — pessoas que ajudam parentes, sem remuneração, cuja participação tem diminuído também devido à dificuldade de sucessão no

---

<sup>7</sup> Segundo Bernardo Fernandes e Clifford Welch (2008, p. 49), “A primeira formulação do conceito de agronegócio (*agribusiness*) é de Davis e Goldberg (1957). Para os autores, *agribusiness* é um complexo de sistemas que compreende agricultura, indústria, mercado e finanças. O movimento desse complexo e suas políticas formam um modelo de desenvolvimento econômico controlado por corporações transnacionais, que trabalham com um ou mais commodities e atuam em diversos outros setores da economia. Compreendemos que essa condição confere às transnacionais do agronegócio um poder extraordinário que possibilita a manipulação dos processos em todos os sistemas do complexo”.

campo. Outros 198 mil dos demitidos eram funcionários com carteira.

Por uma questão de sobrevivência, o fato de uma população se inserir<sup>8</sup> num sistema econômico de produção e deste depender não a leva a questionar desigualdades entre produtores e trabalhadores rurais. Mais que isso, ela acredita que leis favoráveis aos grandes produtores devem ser justas e necessárias. No caso do Código Florestal, há uma herança desse pensamento: a discussão para sua aprovação envolveu, basicamente, ruralistas e ambientalistas. Outras parcelas da população afetadas por essa lei desconheciam suas novidades e implicações.

## **2.2 Evolução histórica do Código Florestal**

De fato, o Código Florestal tem quase cem anos. Criado via Decreto 23.793, de 23 de janeiro de 1934, objetivou reconhecer as florestas e caracterizá-las como de interesse comum. Ainda sob efeitos da queda da Bolsa em 1929, o Código não ficou incólume a tal contexto. Como diz Ely Bergo de Carvalho (2016, p. 422):

A crise na cafeicultura, decorrente da Grande Depressão de 1929, contribuiu para o abandono da ideia de um país “essencialmente agrícola” para tornar hegemônico o projeto de industrializar a nação. Dessa forma, pode-se entender o Código Florestal de 1934 como parte do esforço do Estado em modernizar, ordenar a produção e, conseqüentemente, controlar e ordenar o próprio território.

Em 1934, o Brasil passava pela transição do Governo provisório de Getúlio Vargas, marcado pelo fechamento do Congresso e por uma nova constituinte, que o elegeu indiretamente, por meio da ação dos membros da assembleia. Durante esse período, o Código Florestal, já em vigor, foi pouco ou nada utilizado. Em parte, não havia agentes fiscalizadores; em parte, sua legislação deixava a cargo dos Estados a responsabilidade de fiscalizar.

Entre a promulgação do Código Florestal seguinte e o cenário político atual no país, tivemos o avanço dos centros urbanos, a mecanização do campo e, como consequência, a ampliação de áreas de agricultura e pecuária. Esses fatos se aliam ao início da discussão internacional sobre a importância da preservação ambiental. Foi em 1965 que o então Presidente Castelo Branco sancionou o novo Código Florestal, via lei 4.771/65. Dessa vez, a

---

<sup>8</sup> A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios constatou que cerca de um em cada três operários brasileiros trabalha diretamente com o agronegócio.

lei centrou-se na proteção de florestas, solos e cursos d'água. Ao estabelecer Áreas de Preservação Permanente e a reserva legal, a nova legislação prescreveu o respeito à paisagem natural. Conforme Maria Granziera (2014, p. 491), “a função da reserva legal vincula-se ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção da fauna e flora nativas”.

Converge para esse pensamento o que diz Paulo Antunes (2013, p. 119) sobre a reserva legal:

Ela é uma obrigação que recai diretamente sobre o proprietário do imóvel, independentemente de sua pessoa ou da forma pela qual tenha adquirido a propriedade, pois é uma obrigação ligada à própria coisa, permanecendo aderida ao bem, enquanto este existir.

As reservas legais são áreas que identificam a vegetação nativa de determinada região. Com isso, preservam as características vegetais e animais. Em função dos climas, cada região tem vegetação específica. Por exemplo, no extremo sul, onde as temperaturas são mais baixas, é comum encontrar os pampas, caracterizados por vegetação rasteira. A proteção dessa vegetação nativa se associa à importância ecológica, pois não só os animais e vegetais dependem dela, mas ainda uma parcela expressiva da população da América do Sul. Isso porque a devastação dos pampas torna os solos arenosos, porosos, deficientes em nutrientes e umidade. Coincidentemente, nessa região, encontra-se grande parte do aquífero Guarani, considerado o maior manancial subterrâneo de água doce do mundo, responsável pelo equilíbrio entre águas subterrâneas e águas superficiais do planeta.

Como se infere, reservas legais são áreas importantes e sua substituição leva à extinção de espécies vegetais e animais; sobretudo, tem impactos severos nos modos de vida humana. A seu turno, as áreas de preservação permanente — ou seja, de proteção ambiental — têm relevância geológica, hídrica e de bem-estar social. Através delas, existe a possibilidade do cuidar de cursos d'água nas chamadas matas ciliares, que formam uma barreira importante contra agentes externos, seja o calor ou a tendência a deixar dejetos às margens de rios, lagoas e em brejos. Como função geológica, as vegetações têm raízes que dão estabilidade ao solo, ou seja, ajudam a evitar fenômenos como o deslizamento de topos ou encostas de serras, bem como a desertificação do solo.

Cabe à legislação, porém, determinar metragens para áreas de preservação ambiental, responsabilidade que é do Código Florestal. Por isso, desde a sua origem, esse

documento enfrenta resistência à sua aplicação, assim como o desrespeito. Afinal, a edição de 1965 não tinha força de punir; de outro lado, o meio ambiente não era visto e reconhecido como bem jurídico passível de gerar punição legal. O Código se fortaleceu nesse quesito com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - lei 6.938 (1981), que tinha a preocupação de unir as agendas preservacionista e econômica. Conforme seu artigo 4º, eis os objetivos:

Art. 4º – A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; II – à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; III – ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; IV – ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnológicas nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais; V – à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; VI – à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Com efeito, o descumprimento dos objetivos citados no artigo 4º gerava sanções; o que nos leva a Maria Granziera, para quem a política nacional do meio ambiente adequou as políticas ambientais ao instituto jurídico por responsabilizar o autor que causou um dano ambiental. Diz mais:

A Lei nº 6.938 de 31-8-1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, refletiu a preocupação da sociedade brasileira em assegurar o desenvolvimento do país, garantindo a preservação dos recursos naturais. Essa norma mudou definitivamente a forma de tratar as atividades humanas, estabelecendo-se um vínculo de natureza legal entre o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente (GRANZIERA, 2014, p. 75).

Assim, a legislação ambiental começou a ganhar corpo na década de 1980 e teve notoriedade com a Constituição Federal (1988), após anos de governo militar. Sob influência de acontecimentos nacionais e internacionais, a redação da Lei Magna se preocupou em resguardar direitos humanos. Com sua promulgação, o direito ambiental se fortaleceu como instrumento jurídico e entrou em debates recorrentes a respeito de sua

conservação e a necessidade de adaptá-lo ao cenário econômico atual, que demanda novas áreas para o crescimento urbano e agrário.

Por conseguinte, a Lei dos Crimes Ambientais (lei 9.605/98) consolidou a proteção jurídica ao meio ambiente. Conforme Granziera (2014, p. 757),

O entendimento das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente como crimes constitui, em princípio, uma alteração importante no ordenamento jurídico pátrio, em favor do meio ambiente. É importante notar que sobre um mesmo dano aplicam-se três tipos de responsabilidade — administrativa, civil e penal —, sendo que as duas primeiras estão muito relacionadas com aspectos financeiros — aplicação de multas, indenização, etc. Entretanto, a responsabilidade criminal pelo dano ao meio ambiente afeta diretamente a pessoa, que passa à condição de ré, o que significa uma verdadeira sanção social, além da questão jurídica.

Um efeito direto de tais desdobramentos nas leis ambientais foi a integração de tribunais, em todo o país, numa mobilização para abrandá-las. Mal se passou um ano da promulgação da Lei de Crimes Ambientais, o deputado Sérgio Carvalho, do Partido da Social Democracia Brasileira em Roraima, apresentou um projeto de lei que modificava o Código Florestal; o argumento era que alterações legislativas no Código ao longo dos anos levaram milhares de produtores rurais a serem autuados e a responderem a processos judiciais por descumprirem a lei.

Em 2009, foi nomeado como relator da atualização da legislação o deputado Aldo Rebelo, do Partido Comunista do Brasil em São Paulo. Durante seus trabalhos, o deputado realizou audiências públicas para discutir e analisar a proposta da nova legislação. Eis uma medida do que disse.

Examinando-se o Código de 1965, percebe-se que os problemas não devem ser buscados nos seus princípios, mas sim nas absurdas alterações que sofreu em anos recentes, que o tornaram uma caricatura de si próprio, um arremedo de seu espírito original. Bem ou mal, o Código Florestal votado em 1965, em pleno governo militar, foi submetido ao crivo de juristas de espírito público e à aprovação do Congresso Nacional (REBELO, 2010, p. 4):.

Com críticas a ambientalistas e países desenvolvidos que pressionavam o Brasil a preservar mais o ambiente, o deputado discursou nestes termos:

O ambientalismo funcionou como rota de fuga do conflito ideológico entre o capitalismo e o socialismo. Os desiludidos de ambas as ideologias vislumbraram no ambientalismo um espaço a partir do qual poderiam reorganizar suas crenças e seus projetos de vida e se juntar a tantos outros

que por razões diferentes fizeram da bandeira verde um novo modo ou meio de vida. Ao ecologismo ideológico, juntou-se o profissional e empreendedorista. Consultorias concedidas por ONGs que contratam e são contratadas, recebem financiamento interno e externo, público e privado, funcionam dirigidas por executivos profissionais que já representam atividade nada desprezível no setor de serviços (REBELO, 2010, p. 10).

O deputado Rebelo deixou claros sua forma de conduzir seu relatório e o argumento de frear o aumento do custo do alimento e de produtos primários. Fez seu relato na necessidade de modificar o rigor da lei florestal e, por consequência, possibilitar aos produtores rurais suprirem a demanda alimentícia e econômica.

Amplamente defendido pelo setor ruralista, o Código Florestal foi modificado e promulgado em 2012, através da Lei 12.651/12, que trouxe pontos importantes quanto à modificação ante a legislação anterior. No primeiro artigo, o legislador demonstra que a função do código seria regulamentar as áreas de proteção ambiental, tendo em vista o desenvolvimento sustentável. Mas, ao longo do texto, não se especifica a forma de alcançar o desenvolvimento sustentável.

Com efeito, para Sachs (2009), há oito critérios de sustentabilidade, a começar de aspectos sociais e culturais. Estes — cabe frisar — aludem a uma homogeneidade de acesso social e ao equilíbrio entre tradição e inovação. Talvez aí resida um ponto crítico do Código Florestal: no aspecto social, sua estrutura foi um tanto rasa por não se ater efetivamente à garantia homogênea de um patamar social. Em que pese ser uma legislação ambiental, o Brasil é reconhecido por suas desigualdades sociais; ao se encaixar como normativa federal, ou seja, aplicada a todos os cidadãos, é uma legislação omissa, porque aumenta barreiras entre produtores rurais: o pequeno, o médio e o grande.

Exemplo está no cômputo de áreas de preservação permanente no cálculo da porcentagem de reserva legal; conforme dispõe o artigo 15 da Lei 12.651/12 (BRASIL, 2012), “[...] será admitido o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal”. Dito de outro modo, a depender dos requisitos estabelecidos nesse artigo, o proprietário pode usar, como reserva legal, as áreas de seu imóvel que tenham perfil. Ocorre que proprietários rurais de pequeno porte e de porte médio não possuem tais áreas de preservação suficientemente para fazer tal cômputo; e essa insuficiência os deixa em desigualdade quando comparados aos latifundiários. O mesmo raciocínio se aplica à compensação de áreas de reserva legal, como se lê no artigo 66, IV da lei 12.651/12.

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: IV – *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; grifo nosso).

A possibilidade de compensar áreas de reserva legal em outra área demanda investimentos elevados na aquisição de uma nova propriedade. Dessa maneira, outra vez os grandes proprietários rurais tendem a ser mais beneficiados no uso de área desfavorável ao plantio para localizarem suas áreas de reserva legal e usarem a totalidade de outra propriedade para fins econômicos. Mais que isso, ocorre desvantagem na produção entre produtores rurais, pois quem tem áreas maiores para plantar consegue produzir em larga escala; e essa produção dá poder de negociar preços mais elevados na concorrência de preços, o que aumenta a desigualdade social no campo.

Por outro lado, o Código Florestal lidou com casos de agricultura familiar. Como se sabe, agricultura familiar se refere a proprietários de até quatro módulos fiscais de terra cuja mão de obra é formada, essencialmente, por membros de sua família. Conforme o censo agropecuário 2017–18, respondem por quase 70% do alimento que chega à mesa dos brasileiros (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA/IBGE, 2017). Nesse sentido, aumentar a população e sua exigência como consumidor é ampliar a demanda por alimentos; e suprir essa demanda é ampliar o protagonismo do agricultor familiar. Não por acaso, em capítulo dedicado a tais agricultores, o Código relativiza a intervenção em áreas protegidas ambientalmente desde que suas atividades agrícolas tenham impacto inócuo no ambiente.

Ao mesmo tempo em que são importantes para assegurar o fornecimento de alimentos, os agricultores familiares tendem a ter escolaridade baixa. Pelo censo 2017–8, 21% não sabem ler nem escrever, e quase a metade dessa população não tem Ensino Médio (IBGE, 2017). Os conhecimentos e as práticas de lida no meio rural derivam da experiência mesma de viver no campo, e não de conhecimentos sistemáticos sobre solo e interferência em áreas protegidas. O uso, sem o conhecimento científico, nessas áreas, pode ser danoso no longo prazo: pode custar a terra que o agricultor possui. De fato, a nova legislação abriu um rol de possibilidades aos agricultores familiares; mas sua importância como provedores

de alimentos não anula suas responsabilidades de uso do ambiente. Consequências do uso ilegal, do mau uso, serão irreversíveis ao agricultor e ao meio ambiente.

Quanto ao interesse social, o artigo 3º, inciso IX, da Lei 12.651/12 enumera interesses sociais a serem adotados para os efeitos da legislação. Por interesse social, entendem-se melhorias que o poder público pode adotar para beneficiar a sociedade<sup>9</sup>. Por exemplo, o Código Florestal de 1965 dispunha de apenas três hipóteses; o atual, de doze hipóteses de interesse social, número que pode aumentar a depender da região. Convém citar o que diz Paulo Antunes (2013, p. 57) sobre a questão.

Assim, saiu-se de um conjunto que admitia três hipóteses de declaração de interesse social, ainda que com a possibilidade de que o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama pudesse abrir exceções mediante resolução, para um conjunto com 12 hipóteses que poderão ser multiplicadas pelo número de Estados da Federação, haja vista que os conselhos locais de meio ambiente poderão declarar e reconhecer atividades de baixo impacto.

As atividades que geram desenvolvimento em uma região trazem impactos econômicos, sociais e culturais. Por exemplo, atraem investidores, ampliam o comércio, criam vagas de emprego, além de aumentarem o ostensivo policial, garantindo mais segurança à população. Porém, os casos enunciados pela legislação como de “interesse social” permitem, ao poder público, derrubar mata de áreas de proteção permanente. Centenas de árvores podem ser desmatadas em função de obras do governo. Então, o desenvolvimento sustentável que o Código Florestal postula de início como legislação é esquecido facilmente para atender ao desenvolvimento de empreendimentos. Além disso, o código deixa a cargo de outras legislações ambientais a fiscalização da interferência para casos de interesse social. Ocorre que, se a atenção aos serviços públicos contiver um

---

<sup>9</sup> De acordo com a lei 12.651/12, art. 3º, inciso IX – interesse social (vide ADIN 4.903), “[...] a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas; b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área; c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei; d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009; e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade; f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente; g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal”.

mínimo de avaliação dos impactos ambientais e caso se comprometa com recompor a área desmatada, então a sustentabilidade estaria presente. Daí que, nesse sentido, o Código Florestal pode ser visto como omissão.

Sachs (2009) destaca aspectos ecológicos, ambientais e territoriais como critérios para o desenvolvimento sustentável. Este, segundo ele, deve ser coerente com áreas ecologicamente frágeis: regiões já exploradas intensamente; ou seja, carentes de estratégias para sua recomposição e equilíbrio ecológico.

O Código Florestal deu abertura à expansão de propriedades rurais como área produtiva. Mas a ocupação de áreas de proteção permanente ou de reserva legal segue fiscalizada pelo Sistema Nacional de Informação Sobre o Meio Ambiente, via cadastro ambiental rural. Trata-se de novidade legislativa que permite fiscalizar através de sistema informatizado apto a acompanhar, monitorar e planejar as áreas cadastradas pelos produtores rurais com imagens de satélites. Tal inovação possibilita punir proprietários rurais descumpridores da legislação ambiental de forma criminosa.

Entretanto, após a promulgação da lei — e mesmo com milhares de informações enviadas ao sistema eletrônico —, existe despreparo na análise dos dados, por razões técnicas, de capacitação profissional e de desinteresse em investir nesse setor. Segundo dados do Canal Rural (2020, *on-line*), “[...] cerca de 5,6 milhões de imóveis foram inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR), o que equivale a 550 milhões de hectares. Do total, apenas 3,4% foram analisados”. Como se infere, sem dados da realidade, não há possibilidades de autuar agentes infratores nem criar estratégias e planejamentos ecológicos por parte dos órgãos públicos.

Por fim, os critérios econômicos e políticos apontados por Sachs (2009) se referem à posição que o Brasil exerce democraticamente em questões ambientais nacionais e internacionais. A globalização aproximou países em relações econômicas, políticas e sociais. Pautas de grande relevância internacional são abordadas em reuniões como as das Organizações das Nações Unidas; em 2015, essa entidade estipulou metas globais para 2030, são chamadas “Objetivos do desenvolvimento sustentável – ODS”. O objetivo desse compromisso decorre de mudanças climáticas, aumento da emissão dos gases poluentes e da degradação ambiental.

Com efeito, a resolução 70/1 — intitulada “Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development” — elenca 17 objetivos<sup>10</sup> gerais e 169 metas a serem

---

<sup>10</sup> No texto em inglês da resolução 70/1, lê-se: “Sustainable Development Goals Goal 1. End poverty in all its

alcançados pelos países integrantes. O documento traz, no seu início, o “objetivo para o planeta”, que são o consumo e a produção sustentáveis, além de ações contra as mudanças climáticas resultantes da interferência do homem no meio ambiente. Assim, o objetivo da agenda internacional é tanto assegurar, às gerações presentes e futuras, um meio ambiente ecologicamente equilibrado quanto frear as mudanças climáticas.

O papel que um Estado exerce em meio à comunidade internacional deve ser de respeito e empenho para se alcançarem as demandas globais; o fato de integrar uma agenda tão importante quanto à da Organização das Nações Unidas exige, de chefes de Estado, um posicionamento democrático e receptivo. Do contrário, criam-se constrangimentos relativamente a parceiros econômicos; ou seja, países cumpridores da agenda internacional esperam que os outros, também, cumpram as mesmas medidas para facilitarem o intercâmbio de informações e as trocas econômicas.

Nessa lógica, o mercado internacional tem exigido a participação do Brasil com expectativa de que o país esteja adotando características de desenvolvimento sustentável; e uma lei como o Código Florestal espelha tal posicionamento. O que era exemplo de preservação antes se tornou, agora, alvo de questionamento no Supremo Tribunal Federal, por disciplinar o retrocesso ambiental e ir contra o artigo 225 da Constituição Federal.

### **2.3 Código Florestal e Constituição como objeto de discussão**

A constitucionalização do direito ambiental impacta na forma como se trata da relação homem–meio ambiente; e a hierarquização da norma ambiental, a caráter irrevogável, traduz uma segurança jurídica como ponto de interpretação para leis que vão surgindo. Como diz Antônio Benjamin (2007), observa-se uma preocupação constitucional,

---

forms everywhere Goal. 2. End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture Goal. 3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages Goal. 4. Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all Goal. 5. Achieve gender equality and empower all women and girls Goal. 6. Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all Goal. 7. Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all Goal. 8. Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all Goal. 9. Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation Goal. 10. Reduce inequality within and among countries Goal. 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable Goal. 12. Ensure sustainable consumption and production patterns Goal. 13. Take urgent action to combat climate change and its impacts\* Goal. 14. Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development Goal. 15. Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss Goal. 16. Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels Goal. 17. Strengthen the means of implementation and revitalize the Global Partnership for Sustainable Development”.

em textos mais contemporâneos, de ressaltar os deveres e os direitos pertinentes ao Direito Ambiental, para que não ocorra apenas uma referência teórica sem alcançar a praticidade almejada.

Ao longo da Constituição de 1988, discorre-se sobre a preocupação ambiental de forma direta e indireta: no caso desta, por não se citar o meio ambiente em específico, por isso é feita de forma interpretativa; no caso daquela, por ser expressamente elencada pelo artigo 225 da Lei Magna (BRASIL, 1988), transcrito a seguir.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (Regulamento) II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento) III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento) IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento) V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento) VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (Regulamento) § 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. (Regulamento) (Regulamento) § 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas. § 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal,

registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017).

Sobre o art. 225, Cristiane Derani (2008, p. 245) diz o seguinte:

O texto do art. 225 pode ser visualizado em três partes: 1) apresentação de um direito fundamental — direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; 2) descrição de um dever do Estado e da coletividade — defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações; 3) prescrição de normas impositivas de conduta, inclusive normas-objetivo — visando assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nessa linha de reflexão, Canotilho (1998) comenta que o artigo 225 da Constituição de 1988 definiu princípios relativos à questão ambiental e estipulou que pessoas físicas ou jurídicas que tivessem algum procedimento danoso ao meio ambiente seriam punidas penal e administrativamente, além de serem *obrigadas* a repararem o dano provocado. A intenção era propor um modo de educação socioambiental de respeito ao homem e ao seu ambiente. Tal educação pode ser construída individualmente, pelo acesso educacional e por meio do poder público, através de incentivos fiscais e cumprimento de agendas internacionais preocupadas em preservar o meio ambiente.

Diferentemente de gerações passadas, as gerações do presente — em sua graduação etária — demonstram se interessar mais pelo ambiente; visto que se preocupam mais com as gerações futuras. Com efeito, de acordo com estudo financiado pela rede Avaaz, foram ouvidas dez mil pessoas na faixa etária 16–25 anos falarem o que pensavam e sentiam sobre mudanças climáticas. O resultado foi alarmante. Entre elas, há indícios de depressão, angústia e pessimismo associados à perspectiva do meio ambiente. Desenvolvido por pesquisadores da mente, dos direitos humanos e das mudanças climáticas, o estudo demonstrou que todos os países têm uma quantidade significativa de jovens preocupados e que se sentem culpados pelos efeitos das mudanças climáticas. Essa preocupação teria evoluído, então, para o desenvolvimento de transtornos e distúrbios psíquicos (MARKS et al., 2021, *on-line*).

Muitos demonstraram um grau de emoções negativas, com mais de 50% das respostas dizendo que eles se sentiram com medo, tristes, ansiosos, raivosos, impotentes, sem esperança, e/ou culpados [...] A emoção que menos foi reportada foi a otimista e a indiferente. Os entrevistados demonstraram um grau de pensamentos negativos, com 77% dizendo que o

futuro é assustador [...]. Dentre eles — que responderam que conversam com outras pessoas a respeito das mudanças climáticas (81,2% do resultado) —, quase metade (48,4%) respondeu que as outras pessoas os ignoraram. Os resultados para os pensamentos e sentimentos relativos às mudanças climáticas variam significativamente de acordo com o país, mas se mostraram notadamente presentes em todas as populações (MARKS et al., 2021, *on-line*).<sup>11</sup>

Na mesma pesquisa da rede Avaaz, o Brasil mostra ser um dos países que têm o maior índice de preocupação com mudanças climáticas; o que pode indicar a ligação entre crescimento do desmatamento e incêndios florestais marcantes nos últimos anos e a falta de perspectiva com governantes que assumem cada vez mais a responsabilidade pela degradação ambiental.

TABELA 1. Amostra porcentual por país quanto a pensamentos negativos sobre mudanças climáticas e crença na resposta do governo para as mudanças climáticas (n = 1000 por país) - (%)

REFLEXÕES SOBRE MUDANÇA CLIMÁTICA	TODOS OS PAÍSES	AUSTRÁLIA	BRASIL	FRANÇA	FINLÂNDIA	ÍNDIA	NIGÉRIA	FILIPINAS	PORTUGAL	RÚSSIA	ESTADOS UNIDOS
As pessoas falharam em cuidar do planeta	83	81	92	77	75	86	76	93	89	80	78
O futuro é assustador	75	76	86	74	56	80	70	92	81	72	68
A humanidade está condenada	56	50	67	48	43	74	42	73	62	51	46
Menos oportunidade que os seus pais	55	57	50	61	42	67	49	70	54	53	44
Os mais valiosos serão destruídos	55	52	64	45	43	69	54	74	59	47	42
A segurança da família será ameaçada	52	48	65	50	30	65	55	77	52	39	35
Hesitante em ter filhos	39	43	48	37	42	41	23	47	37	38	36

FONTE: dados de Papers (2021, *on-line*); tradução e elaboração: Leonora de Abreu Bernardes, 2021

<sup>11</sup> A citação é tradução nossa desta passagem em inglês: “Many endorsed a range of negative emotions, with over 50% of respondents saying they had felt afraid, sad, anxious, angry, powerless, helpless, and/or guilty (Figure 2). The emotions least often reported were optimism and indifference. Respondents endorsed a range of negative thoughts, with 77% saying the future was frightening (Figure 3). Among those who said they talked with others about climate change (81.2% of the sample), almost half (48.4%) reported that other people had ignored or dismissed them. Results for thoughts and feelings about climate change varied significantly by country but were strikingly present in all populations (Table 2,3 and 4)”.

O fato de as pessoas tidas como jovens, mencionadas no estudo, vivenciarem problemas (degradação de florestas, mudanças climáticas, diminuição de períodos chuvosos, queimadas, governantes negacionistas e convenientes etc.) as leva a refletirem sobre a realidade que seus filhos e netos vão ter e a responsabilidade de cada um por esse cenário.

Para Cristiane Derani (2008, p. 258), “[...] a felicidade da humanidade presente não pode escudar-se no endividamento a ser pago pelos que estão por vir”. Assim, é construído um pensamento de culpa pela interferência do homem no ambiente e pela posição estática que a Humanidade adotou durante anos. No dizer da autora,

A conclusão de que o desenvolvimento da atividade industrial pode acarretar consequências graves à saúde e bem-estar dos indivíduos, além de levar à inviabilidade de sua existência por minar suas bases de reprodução, conduziu a esta nova perspectiva orientada para o futuro. Assim sendo, a prática presente, donde sobressai a prática de política econômica, passa a contar com um outro fator decisivo, a garantia de uma “sadia qualidade de vida”, não só para as presentes como para as futuras gerações (DERANI, 2008, p. 258).

Por ser multidisciplinar, o direito ambiental depende das constatações das ciências da natureza sobre a interferência no equilíbrio ambiental. O equilíbrio ecológico é solidificado após um estudo científico e, assim, a normatização ambiental é capaz de criar sanções. Como diz Antonio Benjamin (2011, p. 128), o equilíbrio ecológico deixa de ter referência científica pura quando é juridicizado, passando a ser objeto de intervenção do Estado através de políticas públicas, porque atinge grande parte da sociedade. Isso não significa um foco apenas no aspecto jurídico, pois haverá sempre uma volta às suas raízes nas ciências da natureza.

A Constituição Federal se antecipou ao disciplinar um direito incerto, que não teve desfecho a explicitar as futuras gerações; porém, como forma de se anteceder, o legislador trouxe o “equilíbrio ecológico”, ou seja, uma relação sadia entre homem e ambiente, que preserve o curso natural do meio ambiente.

Na verdade, o equilíbrio ecológico, no sentido utilizado pela Constituição, antes de ser estático, é um sistema dinâmico. Não é objetivo do Direito Ambiental fossilizar o meio ambiente e estancar suas permanentes e comuns transformações, que vêm ocorrendo há milhões de anos. O que se busca é assegurar que tal estado dinâmico de equilíbrio, em que se processam os fenômenos naturais, seja conservado, deixando que a natureza siga seu próprio curso (CANOTILHO; LEITE, 2010, p. 127-128).

Assim, o equilíbrio ecológico, ou o respeito aos processos naturais, é uma forma de assegurar o cumprimento da Constituição Federal por parte das próximas gerações. A constitucionalização do valor ecológico eleva o Direito Ambiental a um direito fundamental; e, conforme Benjamim (2011), os direitos fundamentais referem-se às garantias subjetivas ou pessoais que grupos ou indivíduos possuem por reconhecimento constitucional ou oriundos de tratados internacionais, não podendo ser revogados, renunciados ou considerados acessórios. Dessa lógica, inferimos que a Carta Magna é o símbolo máximo de proteção em um Estado Democrático de Direito pois lhe assegura a capacidade de garantir direitos cidadãos básicos, além de conduzir e fiscalizar os atos políticos.

Como instrumento de validação das demais leis, a Constituição se situa em uma hierarquia que Hans Kelsen (1987) vê como necessária para evitar conflitos entre normas, a antinomia. Em suas palavras:

A ordem jurídica [...] é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental — pressuposta. A norma fundamental — hipotética, nestes termos — é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora (KELSEN, 1987, p. 22).

Jurista e filósofo, o austríaco Kelsen defende que, se à Constituição cabe conduzir a validade das demais leis, então ao legislador, ao juiz e ao administrador cabe criar leis obedientes à moldura constitucional. Ocorre que a supremacia da Constituição requer um mecanismo garantidor: o controle de constitucionalidade. Assim, se for constatado que dada norma é danosa, o controle afastará a norma lesiva do ordenamento jurídico.

Como lemos em Cunha Júnior (2017, p. 24), se não existir um sistema que garanta a supremacia da Constituição, abre-se a possibilidade da existência de antinomias que possam agredir a força normativa do texto constitucional.

Após ser verificada a inconstitucionalidade, há um rol de possíveis responsáveis por proporem a ação. Assim, mesmo que uma disposição legislativa afete toda a comunidade, é necessário que os representantes do povo impetrem a ação, conforme o art. 103, da Constituição Federal, que são: o presidente da República, as mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito

Federal; o governador de estado ou do Distrito Federal; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional e de uma confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (BRASIL, 1988). Proposta a ação, cabe ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, segundo definição do texto constitucional (art. 102, I). Após julgada, o efeito será *erga omnes*, isto é, atinge a todos, incluindo os demais órgãos do Poder Judiciário, por força do que chamamos de efeito vinculante.

O artigo 225 da Constituição Federal motivou debate intenso sobre o controle de constitucionalidade após a promulgação do Código Florestal de 2012. Entendeu-se que a nova legislação feria a norma constitucional ao deixar mais brandas as normas de proteção ambiental, além de anistiar quem cometesse crime ambiental até 2008. Ao dar azo à interferência rural e urbana nas florestas, o código atingiu diretamente o caput do art. 225 da Constituição, justamente, por afetar o equilíbrio ecológico e negar, às futuras gerações, o meio ambiente que desfrutado por outros. Aplica-se, então, o “princípio do não retrocesso ambiental”.

Ao flexibilizar áreas de preservação permanente no novo Código Florestal, o legislador foi alvo de questionamentos sob o argumento de que a nova lei seria um retrocesso ambiental. O princípio do não retrocesso advém do conceito do “princípio do não retrocesso social”, do professor português Canotilho. Em suas palavras,

[...] os direitos sociais e económicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo. A “proibição do retrocesso social” nada pode fazer contra as recessões e crises económicas (CANOTILHO, 1998, p. 320).

E, em seguida, ele amplia seu argumento nestes termos:

O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas [...] deve considerar-se constitucionalmente garantido sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzem na prática numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura a simples desse núcleo essencial (CANOTILHO, 1998, p. 321).

Para o autor português, os direitos sociais foram conquistados através de luta e mobilização social. Logo, é necessário preservá-los; e a garantia constitucional é uma forma

de fazê-lo. O mesmo se aplica ao direito ambiental, com o princípio do não retrocesso ambiental, que objetiva assegurar o progresso do meio ambiente.

Com efeito, é entendimento da maioria dos ambientalistas e estudiosos que, além de se distanciar do que define a Constituição, a Lei 12.651 (BRASIL, 2012) trouxe retrocesso ao anistiar aqueles que descumpriram a lei anterior. Afinal, foi lhes assegurada autonomia maior para desmatar sem que tivessem de se preocupar com o meio ambiente e com a sustentabilidade econômica. Cabe aqui o que diz Rodrigues (2013, p. 19):

[...] como se o funcionamento adequado do ecossistema [...] estivesse submetido à vontade do ser humano, o legislador inverteu a lógica, para submeter os recursos ambientais ao uso econômico da terra [...] numa visão antropocêntrica, e canhestra da realidade.

Contudo, o entendimento que os ministros do Supremo Tribunal Federal tiveram foi de *constitucionalidade* do Código Florestal; salvo poucos artigos ao se afastar o princípio do “não retrocesso ambiental” e se estabelecer a importância do crescimento econômico.

### **3 CÓDIGO FLORESTAL EM JULGAMENTO: MEIO AMBIENTE NA SUPREMA CORTE E NA PROCURADORIA GERAL**

Em que pese a importância da regulação do meio ambiente em um país com as dimensões e os recursos naturais do Brasil, seu Código Florestal — por mais sólido que seja — não ficou isento de crítica em sua versão de 2012. Como vozes representantes da sociedade, a Procuradoria Geral da República apresentou questionamentos a certos artigos do código. Traduzida em ações diretas de inconstitucionalidade (Anexo A), a contestação chegou ao Supremo Tribunal Federal, onde foi julgada. Nesse sentido, este capítulo apresenta uma análise dos artigos questionados e de seu julgamento. Discute fundamentos do acórdão dos ministros do Supremo Tribunal Federal em relação às ações impetradas sob a lógica dos critérios de sustentabilidade de Ignacy Sachs, reconhecido como ecossocioeconomista por sua teoria de desenvolvimento que conjuga crescimento econômico, extensão igualitária do bem-estar social e preservação ambiental. Esse enfoque importa porque põe em cena o elemento social no debate, incluído com protagonismo no processo que culminou na Carta Magna de 1988: a Constituição cidadã.

#### **3.1 Controle de constitucionalidade no Código Florestal**

Com efeito, a elaboração de uma constituição é um processo delicado porque envolve dimensões sociais variadas, dentre as quais acontecimentos históricos importantes e movimentações políticas em nome da segurança do ordenamento jurídico. Quando elaborada com a sociedade, então é o símbolo máximo da democracia e do respeito aos direitos individuais. Conforme disse o ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes (2020, *on-line*), uma constituição é um apanhado de relações políticas, sociais e econômicas e o que ela disciplina é o demonstrativo da situação de um país; em suas palavras,

A Constituição escrita não se limita a estabelecer os baldrames da organização estatal e os fundamentos da ordem jurídica da comunidade, mas desempenha relevante papel como instrumento de estabilidade, de racionalização do poder e de garantia da liberdade. Não se trata, à evidência, de um sistema isento de lacunas. E, de certo modo, é essa ausência de regulamentação minudente que assegura a abertura constitucional (*Offenheit*) necessária ao amplo desenvolvimento do processo político.

Uma constituição, portanto, é característica do sistema pensante político. No caso do Brasil, é o Supremo Tribunal Federal que protege a Constituição Federal de rupturas institucionais e assegura sua efetiva aplicação.

Se uma norma atentar contra a Lei Magna, caberá o julgamento da aplicação da norma via controle de constitucionalidade, que afastará a norma lesiva do ordenamento jurídico se for constatado ser danosa. No âmbito desse controle, se for observada alguma inconsistência antes de se criar a norma, com uma lei hierarquicamente superior, será o caso do chamado controle de constitucionalidade preventivo, feito pelos poderes Legislativo (via comissões de constituição e justiça) ou Executivo (por veto presidencial). Se a inconsistência ocorrer após a criação da norma, caberá o controle de constitucionalidade posterior, em regra feito pelo Executivo, mediante controle de constitucionalidade concentrado (sendo o Supremo Tribunal Federal o legitimado para propor a ação) ou difuso (confiado a todos os magistrados).

Com efeito, no sistema difuso, a inconstitucionalidade é analisada em casos concretos. Como diz Larissa Pinheiro Schueller (2011, n. p.), “O Juiz ou o Tribunal verificam se as normas aplicáveis ao caso concreto posto à sua apreciação estão ou não em conformidade com o texto constitucional [...]” e deixam de aplicar aquelas contrárias à Constituição.

A essa compreensão, alia-se a de controle difuso de constitucionalidade, no qual, segundo Nathália Masson (2017, p. 1179), “[...] se faz a fiscalização concreta de constitucionalidade”; em tal modalidade, “[...] qualquer juiz ou Tribunal do Poder Judiciário possui competência para verificar a legitimidade constitucional dos atos estatais, não havendo nenhuma restrição quanto ao tipo de processo”. Desse modo, o controle difuso é realizado em um caso concreto no qual o interessado procura a isenção do cumprimento da lei ou ato normativo. Por ser aplicada a um caso concreto, a validade da norma questionada permanece vigente; porém, ao caso em questão questionado, ela é afastada.

Nas ações que caracterizam o controle de constitucionalidade concentrado, o objetivo principal da ação é a invalidação da lei por atentar contra a hierarquização normativa, seguindo os estudos do alemão Hans Kelsen. Nesse sentido, cabe aqui o que diz Nathalia Masson (2017, p. 1.196):

Essa modalidade de controle desenhada por Hans Kelsen é realizada em abstrato e pela “via principal”, isto é, a questão de constitucionalidade configura o pedido principal da ação, sendo que a Corte Constitucional analisa, em tese, se há ou não contrariedade à Constituição. Não há, neste processo, uma ocorrência fática ou pretensões resistidas, sendo o controle realizado em um processo pela doutrina denominado “objetivo”. A decisão proveniente desse processo possui eficácia *erga omnes*, ou seja, efeitos que se opõem a todos.

Como instrumento, o controle concentrado tem a *ação direta de inconstitucionalidade* por omissão — resultante de omissão na atuação do Poder Público. Conforme Masson (2017, p. 1.236),

Assim, pode-se concluir ser a ação direta de inconstitucionalidade por omissão uma ação do controle concentrado de constitucionalidade, cujo intuito primordial é tutelar a ordem constitucional objetiva, que se vê abalada e ferida diante da inércia governamental em regulamentar e, com isso, concretizar as disposições constitucionais. Não defende, pois, interesses subjetivos, papel reservado ao mandado de injunção.

Outro instrumento do controle concentrado é *arguição de descumprimento de preceito fundamental* — que tem por característica evitar ou reparar lesão a um preceito fundamental resultante de ato do Poder Público. Acrescente-se ao repertório a *ação declaratória de constitucionalidade* — que busca declarar a constitucionalidade da lei ou de ato normativo federal; mas não é impetrada simplesmente para comprovar

constitucionalidade, pois uma lei, ao entrar em vigor, é subentendida como lei constitucional (vide o princípio da presunção de constitucionalidade das leis); portanto, seu mecanismo será utilizado quando houver controvérsia relevante.

Com efeito, a ação direta de inconstitucionalidade é proposta contra lei federal ou estadual e ato normativo inconstitucional; logo, os legitimados a proporem-na são o presidente da República; a mesa do Senado; a mesa da Câmara dos Deputados; a mesa de Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa do Distrito Federal; o governador de estado ou do Distrito Federal; o procurador-geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados; partido político com representação no Congresso Nacional; confederação sindical e entidade de classe de âmbito nacional. Todos estão elencados no artigo 103, incisos I ao VII da Constituição Federal, a qual assegurou, então, um dispositivo para frear efeitos de uma lei ou ato inconstitucional que, inevitavelmente, atingirá a todos negativamente.

Para esse contexto delineado pela ideia de dispositivo, convergiram certos fatos afins ao Código Florestal, como a Lei (n. 12.651/12) que, desde o seu processo de criação, suscitou uma discussão sobre sua aplicabilidade. O debate foi intensificado após vetos de artigos pela então presidenta da República Dilma Rousseff. Depois, surgiram questionamentos da Procuradoria Geral e do Partido Socialismo e Liberdade-PSOL, aos quais subjazia a compreensão de que a nova norma feria o artigo 225 da Constituição, ou seja, fragilizava a proteção ao meio ambiente. Ao todo, a lei 12.651/12 sofreu quatro ações diretas de inconstitucionalidade: n. 4.901, n. 4.902 e n. 4.903 — ajuizadas pela Procuradoria (Anexo A) — e n. 4.937 — ajuizada pelo partido. Embora reconhecendo a importância social e política dessa ação do PSOL, seus questionamentos não constituem objeto de análise nesta dissertação, mas o serão em trabalhos futuros.

### 3.1.1 O *amicus curiae* no Código Florestal

O *amicus curiae*, ou amigo da corte, é um instrumento utilizado em processos constitucionais com a finalidade de incluir informações que não são da habilidade e expertise daqueles que julgam o processo.

Esse instrumento processual, permite o alcance da sociedade a um processo de relevante apelo social em que associações e entidades representativas se habilitem ao

processo e contribuam com o processo através de memoriais, pesquisas, sustentações orais, e outros, em assuntos do seu domínio.

O Código Florestal, como legislação ambiental de repercussão notável, teve em seu processo a participação do *amicus curiae*, atuando tanto a favor da constitucionalidade, quanto contrário a legislação ambiental.

A Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB; Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG; Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF; Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA; Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica - APINE e Associação Brasileira de Companhias de Energia Elétrica - ABCE, debateram e apresentaram justificativas em apoio a constitucionalidade do Código Florestal.

Por outro lado, apresentaram justificativas contrárias à constitucionalidade do Código Florestal, as organizações e entidades: Instituto Socioambiental – ISA; Rede de Organizações Não-Governamentais da Mata Atlântica - RMA, MATER NATURA; Instituto de Estudos Ambientais e Associação Mineira de Defesa do Ambiente – AMDA; Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA; Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE e Núcleo Amigos da Terra Brasil.

### 3.1.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.901

A ação direta de inconstitucionalidade 4.901 teve como relator o ministro Luiz Fux; e nela a procuradoria questionou os artigos 12 (§§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º), 13 (§ 1º), 15, 28, 48 (§ 2º), 66 (§§ 3º, 5º e 6º) e 68 (§§ 1º e 2º) do Código Florestal. No artigo 12, o legislador expôs a necessidade de o imóvel rural manter área de reserva legal; mas seus parágrafos abriram possibilidades de reduzir áreas de reserva legal, além da não exigência da reserva legal em casos nos quais o poder público possui áreas de abastecimento público de água e tratamento de esgoto; em áreas desapropriadas para empresas de potencial energia hidráulica e em áreas desapropriadas com a finalidade de construir rodovias e ferrovias; na letra da lei, lemos isto:

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).  
I – localizado na Amazônia Legal: a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas; b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado; c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado

em área de campos gerais; § 4º Nos casos da alínea a do inciso I, o poder público poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), para fins de recomposição, quando o Município tiver mais de 50% (cinquenta por cento) da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas. (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.901) § 5º Nos casos da alínea a do inciso I, o poder público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-econômico aprovado e mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas. (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.901) § 6º Os empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto não estão sujeitos à constituição de Reserva Legal. (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.901) § 7º Não será exigido Reserva Legal relativa às 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. (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.901) § 8º Não será exigido Reserva Legal relativa às áreas adquiridas ou desapropriadas com o objetivo de implantação e ampliação de capacidade de rodovias e ferrovias. (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.901) (Lei nº 12.727, de 2012)

No argumento da Procuradoria Geral, os parágrafos quarto e quinto do artigo 12 representam retrocesso ambiental porque deram margem à possibilidade de o proprietário rural reduzir em 50% a área de reserva legal em áreas ocupadas por unidades de conservação e terras indígenas homólogas, ou quando houver zoneamento ecológico-econômico aprovado. Haveria afronta ao art. 225, § 1º da Constituição Federal, sobre o dever geral de não degradação. Disse a Procuradoria Geral (2013, p. 15):

A redução das áreas de reserva legal, prevista no dispositivo normativo acima transcrito, constitui retrocesso ambiental. Isso porque, as finalidades ecológicas das unidades de conservação e das áreas de reserva legal são substancialmente distintas, de forma que tais instrumentos de proteção ambiental não podem ser equiparados e nem substituídos.

Tal entendimento não foi acolhido pelo Supremo Tribunal Federal. Considerou-se como constitucional o dispositivo legal. Eis a decisão:

Quando o poder público estadual optar pela redução, deverá ouvir o Conselho Estadual de Meio Ambiente, órgão estadual responsável pela análise da viabilidade ecológica dessa iniciativa, e possuir Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado. Relativamente aos Municípios, as normas impugnadas visam a possibilitar uma alternativa institucional de manutenção da viabilidade e autonomia da municipalidade que tenha sua área sensivelmente afetada por iniciativa dos Estados (mediante a criação

de unidades de conservação estadual), ou da União (seja pela instituição de unidades federais de proteção ambiental, seja pela homologação de terras indígenas). Trata-se, a rigor, de uma cláusula legal que protege o ente municipal de indevida intervenção estadual para além das cláusulas taxativas do art. 35 do texto constitucional (BRASIL 2018, p. 16).

Nos parágrafos que tratam da dispensa da reserva legal em casos de uso do Poder Público, a Procuradoria Geral apresentou, em sua tese, a falta da justificativa para a dispensa da área protegida; também considerou a necessidade do processo do licenciamento ambiental e a compensação da área destinada ao uso do poder público. Para tanto, justificou-se a tese pela exigência constitucional de reparação de dano provocado, do dever geral de proteção ambiental e da função social que a propriedade tem.

Dessa forma, os ministros construíram seu julgamento em atenção a outros artigos constitucionais que não o artigo 225, pilar do questionamento pela Procuradoria Geral. Como forma de construção de sua argumentação, os ministros partiram para a justificativa de extinguir uma reserva legal, caso atente aos direitos sociais; neste caso, ao direito à moradia, ao acesso ao saneamento básico e ao transporte, com construção de rodovias e ferrovias. São direitos assegurados pelo artigo 6º da Constituição Federal.

Sem se ater a um preceito ambiental, o Supremo Tribunal Federal, em sua maioria, destacou a possibilidade de a União intervir visando ao desenvolvimento de dada região como bens pertencentes à União. Cabe a ela adotar os planos de diretrizes econômicas, mesmo que em detrimento do meio ambiente.

Também alvo de questionamento na ação direta de inconstitucionalidade nº 4.901, o artigo 13 da lei 12.651/12 disciplina a possibilidade de instituir servidão ambiental ou cotas ambientais; isto é, proprietário que tem área de reserva legal conservada e averbada em percentual superior aos exigidos pode disponibilizar sua área para outros produtores com deficit de reserva legal compensarem a reserva legal que lhes é uma obrigação.

Com efeito, a Procuradoria Geral (2013, p. 18) disse que, “[...] fatalmente, tal área será utilizada como compensação da reserva legal de outra propriedade, que deixará de cumprir o percentual de reserva legal. Em tal contexto, haverá, de forma inequívoca, uma redução das áreas de reserva legal”. Mas o argumento não foi acolhido. Os ministros declararam a constitucionalidade do dispositivo questionado e se justificaram pela contemplação do desenvolvimento que ocorrerá nessas áreas.

O próprio artigo 225 da Constituição Federal abre essa possibilidade de o poder público definir qual área será ambientalmente protegida; porém, como cabe à legislação

definir sobre a supressão, existe uma brecha constitucional que permite que leis definam a área protegida. Isso ocorreu com o Código Florestal: seu artigo 15 também foi questionado, por autorizar o cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo de percentual da reserva legal; para isso, em sua tese de inconstitucionalidade, a Procuradoria Geral buscou estudos científicos da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e da Academia Brasileira de Ciências. Tais estudos afirmavam que a medida diminuiria a cobertura florestal, ou seja, aumentaria o risco de extinção de espécies e comprometimento da efetividade do ecossistema.

Ainda assim, o julgamento da constitucionalidade de tal artigo foi construído pela importância da área de produção utilizada na propriedade. Desse modo, foram assegurados o desenvolvimento nacional e o direito de propriedade. Diz o acórdão (BRASIL, 2018, p. 17):

Entretanto, a incidência cumulativa de ambos os institutos em uma mesma propriedade pode aniquilar substancialmente a sua utilização produtiva. O cômputo das Áreas de Preservação Permanente no percentual de Reserva Legal resulta de legítimo exercício, pelo legislador, da função que lhe assegura o art. 225, § 1º, III, da Constituição, cabendo-lhe fixar os percentuais de proteção que atendem da melhor forma os valores constitucionais atingidos, inclusive o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CRFB) e o direito de propriedade (art. 5º, XXII, da CRFB). Da mesma forma, impedir o cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo da extensão da Reserva Legal equivale a tolher a prerrogativa da lei de fixar os percentuais de proteção que atendem da melhor forma os valores constitucionais atingidos [...].

À luz do que os ministros do Supremo Tribunal Federal caracterizaram como “desenvolvimento nacional”, o cômputo das áreas de preservação permanente e reserva legal seria em razão da disponibilidade de áreas maiores de produção rural e, logo, econômica.

O artigo 66 do Código Florestal deu margem à recomposição de áreas de reserva legal mediante o plantio intercalado de espécies exóticas ou frutíferas em sistema de agroflorestal. As agroflorestas seriam, então, alternativas a produtores rurais que queiram tirar proveito de seu espaço integrando floresta e plantio. Tal alternativa está disciplinada no parágrafo terceiro do artigo 66, porém foi alvo de questionamento, pois abria a possibilidades favoráveis à sustentabilidade e permitiam à recomposição em reservas legais atingir até 50% de sua área.

De acordo com os procuradores, adotando as agroflorestas, haveria quebra da identidade e funcionalidade ecológica da reserva legal. O produtor poderia utilizar até a metade da sua área de reserva legal para plantar culturas que não são, necessariamente, plantadas com espécies nativas da região. Estava aí a fragilidade da identidade do bioma da região, pois seriam atingidas negativamente a fauna e a flora.

Contudo, tal argumento levantado pela Procuradoria Geral não foi bem recepcionado. Ao contrário do julgamento do artigo 15, anteriormente levantado, a suprema corte alegou que a discussão levantada pela procuradoria carecia de comprovações científicas. Portanto, o ponto questionado não foi acolhido.

Também o artigo 66 do Código Florestal trouxe a possibilidade de regularizar de áreas de reserva legal em casos de arrendamento em regime de servidão; doação de áreas localizadas em unidades de conservação ao poder público; e a substituição de RL e imóvel da mesma titularidade que não em mesma localização. Como consequência dessa autorização, a Procuradoria Geral apontou que, inevitavelmente, iria diminuir áreas protegidas; o proprietário ou possuidor do imóvel se isentaria da responsabilidade de preservar a área de reserva legal da sua propriedade pela possibilidade de deslocar para outra localização. Convém frisar que o relato da procuradoria foi vencido pelos ministros do Supremo Tribunal Federal ao declararem constitucional o artigo 66 em sua totalidade.

Por fim, a ação direta 4.901 tratou do artigo 68, relativo aos proprietários que fizeram a supressão vegetal nativa regular na época da abertura da matrícula do imóvel, por isso são dispensados de promoverem a recomposição, compensação ou regeneração. No entendimento da Procuradoria Geral, tal artigo feria o artigo 225, §1, I da Constituição Federal, relativo ao dever de preservar e restaurar processos ecológicos e manejar espécies do ecossistema. Mas, o entendimento da suprema corte foi que o artigo questionado respeitava a Constituição ao garantir segurança jurídica pelo fato do *regit actum*, ou dizer que os atos são regidos pela lei da sua época, neste caso, sem a possibilidade de retroagir.

### 3.1.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.902

A ação direta de inconstitucionalidade 4.902 foi elaborada em torno das áreas desmatadas e de sua recuperação. Ela questionou os artigos: 7º, § 3º; 17, § 3º; 59, §§ 4º; 5º; 60; 61-A, 61-B e 61-C; 63 e 67; 78-A do Código Florestal. Os artigos 7º e 17 referem-se, respectivamente, à obrigação do proprietário de manter a vegetação situada em área de preservação permanente e reserva legal e, em caso de supressão, o proprietário deve

recompor a área suprimida, salvo casos autorizados em lei. Porém, se tiver havido supressão não autorizada após 22 de julho de 2008, então é vedada a concessão de novas autorizações de supressões enquanto o proprietário não realizar a recomposição vegetal.

A data 22 de julho de 2008 é um marco zero na administração do meio ambiente segundo o Código Florestal e tanto o artigo 7º, parágrafo 3º, quanto o artigo 17 do Código Florestal instituíram esse marco zero, o que foi mais um ponto de discordância da Procuradoria Geral.

Os procuradores questionaram os prejuízos provocados antes do marco legal e que, agora, os proprietários ou possuidores têm autorização por uma data, por assim dizer, aleatória, que abriu a possibilidade de se eximirem de crimes ambientais cometidos por eles. Assim, a procuradoria formulou o pedido da inconstitucionalidade dos dispositivos citados pela necessidade de as novas supressões vegetais alcançarem a todos que não realizaram a recuperação da área suprimida.

No entanto, a discordância dos artigos citados pelo Supremo Tribunal Federal foi fundamentada na chamada “segurança jurídica” e na garantia do “desenvolvimento nacional”. Eis como foi relatado (BRASIL, 2018, p. 14):

O novo Código Florestal levou em consideração a salvaguarda da segurança jurídica e do desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CRFB) ao estabelecer uma espécie de “marco zero na gestão ambiental do país”, sendo, conseqüentemente, constitucional a fixação da data de 22 de julho de 2008 como marco para a incidência das regras de intervenção em Área de Preservação Permanente ou de Reserva Legal.

Sobre a segurança jurídica, trata-se de um princípio constitucional que, conforme José Afonso da Silva (2019, p. 136), “[...] tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das conseqüências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida”.

Possuir um desenvolvimento nacional, como abordado ao longo deste trabalho, não envolve apenas extensão de áreas de produção. Afinal, não se pode falar em desenvolvimento porque há um marco zero para a aplicação de uma legislação, visto o exemplo do artigo 68, julgado como constitucional, exatamente, pela aplicação dos atos jurídicos à legislação vigente da época. Ainda sobre o marco zero, a Procuradoria Geral questionou, também, no art. 59, §§ 4º e 5º, a suspensão da atividade fiscalizadora e as medidas administrativas do poder público para aqueles que implementarem o programa de regularização ambiental, período em que não poderá ser aplicada uma multa a esse

proprietário ou possuidor por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008; ou, resumidamente, uma anistia. Tal artigo é complementado pelo art. 60 do Código Florestal ao permitir a suspensão da punibilidade de crimes ambientais cometidos até o período do marco regulatório pelo fato de se realizar a regularização do imóvel.

Em concordância com a Procuradoria Geral, o Supremo Tribunal Federal definiu como nesses casos a interpretação conforme a constituição, afastando impunibilidade de crimes praticados antes de 22 de julho de 2008. Os artigos 61 e 63 possibilitam consolidar danos ambientais ocorridos antes de 22 de julho de 2008 em áreas de preservação permanente, em que, a depender do tamanho e da situação da propriedade, os proprietários ou possuidores que cometeram algum ilícito ambiental não serão obrigados a recompor as áreas de forma universal. O tamanho da propriedade foi uma justificativa da constitucionalidade dos artigos anteriormente questionados, por assegurar o conteúdo econômico da propriedade

Outro objeto da ação 4.902 foi o artigo 67 do Código Florestal, segundo o qual,

Nos imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até 4 (quatro) módulos fiscais e que possuam remanescente 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 (BRASIL, 2012).

O marco regulatório da lei permite aos produtores rurais que possuem área de até quatro módulos fiscais, ou seja, considerada pequena propriedade rural, constituir a reserva legal com a vegetação nativa que a propriedade possuía em 22 de julho de 2008. Conforme a Procuradoria Geral, isso significou uma consolidação dos danos ambientais ocorridos antes da data do marco regulatório. A procuradoria apresentou como construção de seu questionamento o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada que alerta para a área de 3,9 milhões de hectares que não será recuperada com a possibilidade de utilizar o artigo 67 do Código Florestal.

A suprema corte, por sua vez, prescreveu como constitucional os artigos questionados, ou seja, definiram como legítimo o marco regulatório com a justificativa da proteção ambiental e o critério econômico da propriedade como forma da aplicação da lei 12.651/12.

Por fim, o objeto de questionamento da ação direta de inconstitucionalidade 4.902 é sobre o imóvel estar inscrito no Cadastro Ambiental Rural para obter crédito agrícola (vide

art. 78-A do Código Florestal), estando regular ou não. Isso implica disponibilidade de verba pública para proprietários que infringirem normas ambientais; mas foram contemplados com créditos altamente atrativos, por uma atividade realizada por meios digitais.

A justificativa pela constitucionalidade do artigo questionado é que aquele cadastro rural se torna um incentivo para os proprietários e possuidores rurais registrarem seu imóvel em um sistema capaz de controlar o uso das terras e as interferências possíveis em áreas de preservação ambiental via imagem de satélites. Tal justificativa se fundamenta no fato de questionamento da procuradoria não ter amparo constitucional para proibição de crédito para agricultores.

#### 3.1.4 Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.903

A ação direta de inconstitucionalidade 4.903 trata de matéria relativa às hipóteses de intervenção em áreas de preservação permanente e questiona as novas situações nas hipóteses de intervenção ou supressão de vegetação nativa. Isso porque a legislação atual permitiu à área de recuperação de áreas de preservação permanente ser significativamente menor. Com isso se abriu uma hipótese de anistia a tais proprietários. Dentre os artigos questionados pela ação 4.903, estão o 3º, inciso VIII, alínea “b”, IX, XVII, XIX e parágrafo único; 4º, III, parágrafos 1º, 4º, 5º, 6º; 5º; 8º, parágrafo 2º; e 11 e 62.

O artigo 3º do Código Florestal, objeto de questionamento, é um dos artigos mais extensos da legislação, pois traz conceitos que são parâmetros de entendimento da leitura legislativa. Conforme diz Paulo Bessa Antunes (2013, p. 52),

O artigo, como forma de diminuir as compreensões divergentes dos institutos legalmente definidos. Os conceitos listados no artigo, na medida do possível, devem se aproximar dos conceitos científicos aceitos pela maioria da comunidade científica, haja vista que grande parte da matéria tratada no Novo Código Florestal tem importante conteúdo científico.

Os incisos VIII e IX do artigo 3º do Código Florestal se referem à possibilidade de intervenção nas áreas de preservação permanente em casos de utilidade pública e interesse social. Por utilidade pública se entende a transferência de um bem particular para a administração pública como forma vantajosa para o coletivo. Por outro lado, o interesse social se destina, não à administração pública, mas à coletividade como forma de reduzir desigualdades sociais.

Com efeito, a questão que a Procuradoria Geral levantou quanto à intervenção em casos de utilidade pública ou interesse social está na justificativa de o poder público usar regiões onde há áreas de preservação permanente sem estudo prévio ou sem apresentar alternativas para não utilizar tais áreas. O que pode ser entendido, pela lógica da procuradoria, é que essas intervenções naquelas áreas é regra, e não exceção. Isso porque o poder público pode construir uma praça pública ou um centro de esportes em áreas que têm função ecológica, e não como espaços destinados ao investimento do dinheiro público. Diz a procuradoria:

A omissão da lei acaba por autorizar interpretações segundo as quais a intervenção em áreas de preservação permanente é regra e não exceção, permitindo, na prática, o comprometimento das funções ecológicas de tais áreas, portanto, dos atributos que justificam sua proteção (PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA, 2013, p. 18).

Os incisos VIII, “b” e inciso IX, do art. 3º do Código Florestal tratam do alargamento em hipóteses de intervenção em área de proteção permanente em casos os quais configuram interesse social e utilidade pública, tais como “gestão de resíduos sólidos” e “competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”. Como argumento em sua ação direta 4903, a Procuradoria Geral questionou a necessidade de realizar tais atividades em detrimento da área de proteção permanente, com a possibilidade de utilizar outros espaços que não tal tipo de área.

Seguindo a linha de raciocínio da procuradoria, o Supremo Tribunal Federal declarou como inconstitucionais as expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais e internacionais” do inciso VIII, alínea “b” e inciso IX do artigo 3º do Código Florestal. A justificativa foi a pena da subversão constitucional; justificou-se a inconstitucionalidade do artigo, questionado sob o seguinte argumento:

O regime de proteção das áreas de preservação permanente (APPs) apenas se justifica se as intervenções forem excepcionais, na hipótese de inexistência de alternativa técnica e/ou locacional. No entanto, o art. 3º, inciso IX, alínea g, limitou-se a mencionar a necessidade de comprovação de alternativa técnica e/ou locacional em caráter residual, sem exigir essa circunstância como regra geral para todas as hipóteses. Essa omissão acaba por autorizar interpretações equivocadas segundo as quais a intervenção em áreas de preservação permanente é regra, e não exceção. Ademais, não há justificativa razoável para se permitir intervenção em APPs para fins de gestão de resíduos e de realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, sob pena de subversão da prioridade

constitucional concedida ao meio ambiente em relação aos demais bens jurídicos envolvidos nos dispositivos respectivos (STF, 2019, *on-line*).

Ainda no artigo 3º, o inciso XIX se refere à redução da metragem das matas ciliares de acordo com o curso do rio, e não mais da cheia sazonal. Isso significa a possibilidade de adotar a metragem para definir as áreas de preservação permanente em períodos de estiagem, em que a largura do curso do rio diminui consideravelmente e, logo, a área preservada. A ação 4.903 da Procuradoria Geral cita a resolução 303/02 do Conselho Nacional do Meio Ambiente que define como “nível mais alto” aquele “alcançado por ocasião da cheia sazonal do curso d'água perene ou intermitente” (2012, *on-line*). Ressalta, ainda a correção técnica e científica do conceito que garante a preservação ambiental dos locais mais tênues.

Contudo, o inciso foi julgado como constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, com base no art. 225, § 1º, III, da Constituição,<sup>12</sup> pois o artigo mencionado permite, ao legislador, alterar ou suprimir espaços a serem especialmente protegidos.

Por fim, o parágrafo único do artigo 3º do Código Florestal alude a um tratamento diferenciado à agricultura familiar e a pequenas posses e propriedades rurais. A intenção foi que propriedades e posses rurais com até quatro módulos fiscais utilizassem áreas ambientalmente protegidas para atividades agrossilvipastoris, ou seja, era a possibilidade de utilizar árvores, culturas e animais em um mesmo espaço. Assim, a ação direta 4.903 questionou a possibilidade de uma propriedade considerada como de agricultura familiar ou com demarcações de terras indígenas ter a alternativa de desempenhar atividades agrossilvipastoris em áreas ambientalmente protegidas, independentemente da comprovação de sua situação. Por exemplo, agricultor familiar não é quem possui uma propriedade de até quatro módulos fiscais; mas é necessário comprovar os requisitos da lei 11.326 de 26 de julho de 2006, lei responsável pelas diretrizes do agricultor familiar.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal foi pela legitimidade de se estabelecer o critério para o tamanho da propriedade em até quatro módulos fiscais como característicos

---

<sup>12</sup> “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento)”.

da incidência de áreas de preservação permanente; porém, declarou como inconstitucionais as expressões “demarcadas” e “tituladas” do artigo questionado, sob o seguinte argumento:

Por outro lado, a exigência de demarcação de terras indígenas e da titulação das áreas de povos e comunidades tradicionais, como pressuposto para a aplicação do aludido regime especial, viola o art. 231 da CF e o art. 68 da ADCT. A demarcação e a titulação de territórios têm caráter meramente declaratório — e não constitutivo —, pelo que o reconhecimento dos direitos respectivos, inclusive a aplicação de regimes ambientais diferenciados, não pode depender de formalidades que nem a própria Constituição determinou, sob pena de violação da isonomia e da razoabilidade (BRASIL, 2018, p. 9).

Quanto ao artigo 3º, XVII, e artigo 4º, IV, do Código Florestal, tratam de nascentes e olhos d’água intermitentes de áreas de preservação permanente. O artigo 3º, VII, define a nascente como “[...] afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início a um curso d’água” (BRASIL, 2012). Entenda-se como nascente o local onde se inicia um lago, uma lagoa, um rio etc.

A questão que, para a Procuradoria Geral, não estava esclarecida no art. 3º, VII, era afim a áreas onde há nascentes que não dão origem a cursos d’água ou que não são perenes. Por perenes entendam-se cursos d’águas com fluxo hídrico anual. Os olhos d’água, por exemplo, são mananciais formados de um aquífero e podem dar origem a córregos, rios ou lagoas; podem surgir em decorrência de chuvas, temporárias ou efêmeras; isto é, duram poucos dias. Há de se considerar as nascentes, na totalidade, intermitentes ou que não geram curso d’água em sua totalidade como objetos de áreas de preservação permanente.

Assim foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Utilizando como argumento o artigo 225, § 1º da Constituição Federal — “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” —, seus ministros interpretaram conforme o art. 4º, inciso IV, da lei 12.651/2012: “[...] com vistas a reconhecer que os entornos das nascentes e dos olhos d’água intermitentes configuram área de preservação permanente” (BRASIL, 2018).

Uma posição que o Código Florestal adotou — e que foi bem recepcionado pelos ministros — se refere à utilização de áreas de proteção permanente por aqueles que possuem poucos hectares de terras. O artigo 4º, §§ 5º e 6º, autorizou os pequenos proprietários a realizarem o plantio de culturas durante o período de vazante de rios ou lagos. O que isso quer dizer é que, normalmente, durante períodos de estiagem, os rios diminuem a sua

largura pela diminuição da vazão da água; e isso permite aos proprietários utilizarem a terra como fonte econômica.

Outro aspecto do art. 4º do Código Florestal é a possibilidade de aqueles que possuem até quinze módulos fiscais utilizarem a prática da aquicultura em áreas de preservação permanente. Os dois parágrafos mencionados contêm as expressões “sustentáveis” como forma de declarar a constitucionalidade questionada na ação direta 4.903. Vide o exemplo do acórdão do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2018, p. 10):

A possibilidade excepcional do uso agrícola de várzeas é compatível com a otimização da produtividade sustentável em consonância com realidade dos pequenos produtores do país, sendo a definição de requisitos gerais e abstratos tarefa a ser exercida, por excelência, pelo Poder Legislativo.

O artigo 5º do Código Florestal gerou a discussão maior entre ambientalistas, cientistas, políticos e simpatizantes da lei. Isso porque a metragem de área de preservação permanente permitida sofreu redução de até 70% em áreas rurais e de 50% em áreas urbanas; o que, no entendimento da Procuradoria Geral, afrontava o dever geral de proteção ambiental, o princípio da proporcionalidade e da proteção deficiente. A procuradoria reforçou em seu pedido de inconstitucionalidade a falta de estudos científicos que apontassem que essa redução não provocaria danos ambientais aos demais sistemas.

O julgamento da constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, porém, observou que o artigo questionado “[...] trata-se da fixação de uma referência cronológica básica que serve de parâmetro para estabilizar expectativas quanto ao cumprimento das obrigações ambientais exigíveis em consonância com o tempo de implantação do empreendimento” (BRASIL, 2018, p. 12). O artigo 8º — questionado — trouxe a possibilidade da supressão de área de preservação permanente em manguezais com projetos habitacionais para quem não possui condições financeiras. O parágrafo segundo diz que a intervenção ou supressão da vegetação em área de preservação permanente será excepcional; ou seja, não se trata de regra, e sim de permissão de intervenção ou supressão da vegetação em áreas ecologicamente comprometidas em projetos de regularização fundiária ou interesse social.

O artigo 11, contestado pela ação direta 4.903, se refere à extinção de áreas de preservação permanente em encostas entre 45º e 25º para o manejo florestal sustentável e atividades agrossilvipastoris. Pelo argumento utilizado na sua constitucionalidade, o fato de

a legislação anterior permitir atividades extrativas nessas áreas foi determinante para a sua análise como artigo constitucional. Por fim, o artigo 62 questionado na ação direta diz que,

Para os 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, a faixa da Área de Preservação Permanente será a distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum* (BRASIL, 2012).<sup>13</sup>

A legislação que antecedeu o atual Código Florestal disciplinava uma faixa de transição entre o operativo normal e a cota *maximorum*, ponto de referência do início da área de preservação permanente. Isso quer dizer que a área de preservação permanente será calculada entre o máximo e o mínimo da capacidade dos reservatórios artificiais, ou seja, hoje a avaliação é reduzida por não mais se adotar média ponderada da capacidade dos reservatórios.

Por fim, a ação direta de inconstitucionalidade 4.937 denunciou a instituição das cotas de reserva ambiental, a servidão florestal como instrumentos de especulação imobiliária, as novas situações autorizadoras de intervenção em área de proteção permanente e a anistia das multas e sanções penais.

### **3.2 O acórdão da suprema corte e o Código Florestal**

Após a análise dos artigos do Código Florestal questionados pela Procuradoria Geral da República e o seu julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, é possível analisar o julgamento com um olhar sobre o desenvolvimento sustentável. Para tanto, os critérios de sustentabilidade de Sachs (2009) são observados conforme os critérios abordados pelos ministros no julgamento (Anexo A) do Código Florestal.

#### **3.2.1 Critérios Sociais e Culturais**

Tendo em vista o critério social como método do desenvolvimento sustentável, Sachs (2000) se refere à homogeneidade social: distribuição de renda, emprego e acesso a recursos sociais de forma igualitária. Dentre os itens abordados no Código Florestal, a agricultura familiar é a interpretação explícita do critério social: o agricultor familiar,

---

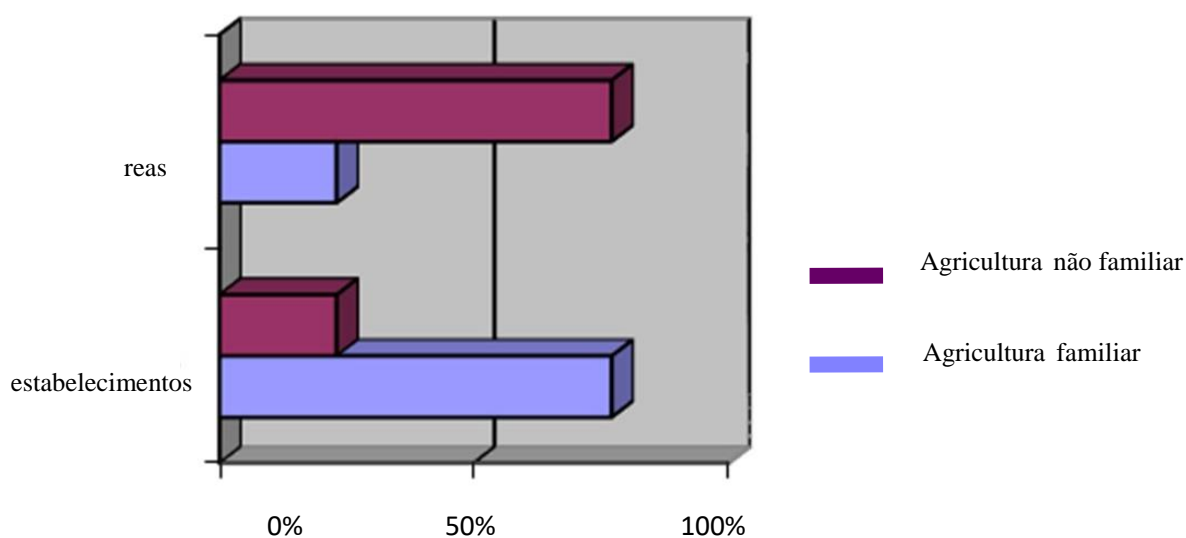
<sup>13</sup> A cota *maximorum* refere-se ao máximo operacional em ocasiões de cheia.

historicamente, é suprimido pelo agricultor comercial, e isso se reflete na elaboração de legislações, políticas públicas e incentivos econômicos.

O agricultor familiar caracteriza-se pela produção de policultura; ou seja, grãos, laticínios e carne, por exemplo. Já o grande produtor explora o sistema da monocultura, ou seja, uma espécie produzida em larga escala. Enquanto o primeiro supre demandas internas por alimentos, o segundo produz em larga escala, criando números para o Produto Interno Bruto, razão que o eleva como gerador de renda e o situa como imprescindível à atividade econômica. Exemplo disso é a projeção de destinação do Plano Safra 2021–2, em que o governo federal destina verbas ao setor rural. O Plano Safra atual destinou, ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, R\$ 39,34 bilhões; mas foi quatro vezes maior o valor destinados aos demais produtores e cooperativas, e dentro dessa categoria os médios e grandes proprietários.

Apesar da desigualdade social no campo, o Brasil possui mais propriedades de agricultores familiares do que de agricultores não familiares; em específico, 77% dos estabelecimentos rurais são de posse ou propriedade de agricultores familiares, conforme censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 2017 (GRÁF.). Por outro lado, a área que o agricultor familiar possui é inversamente proporcional, ou seja, é responsável por apenas 23% da área total rural do país.

Gráfico 1 – Dados afins à agricultura familiar no Brasil, 2017.



Fonte: Censo IBGE 2017. Elaborado por Bernardes (2022).

Como consequência da desigualdade social no campo, existe um abandono crescente

do agricultor familiar, ou seja, a migração do agricultor familiar do campo para os centros urbanos; e isso se confirma a cada novo censo realizado pelo IBGE.

A agricultura familiar encolheu no país. Dados do Censo Agropecuário de 2017 apontam uma redução de 9,5% no número de estabelecimentos classificados como de agricultura familiar, em relação ao último Censo, de 2006. O segmento também foi o único a perder mão de obra. Enquanto na agricultura não familiar houve a criação de 702 mil postos de trabalho, a agricultura familiar perdeu um contingente de 2,2 milhões de trabalhadores (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017, on-line).

Dentre os motivos apontados pelo censo de 2017, como prováveis causas de abandono do agricultor familiar de suas terras, podemos citar o envelhecimento da população, a busca por outras fontes de renda e a desvantagem na competição por preços com os grandes produtores.

Com efeito, a agricultura familiar é central ao desenvolvimento sustentável, pois é capaz de produzir alimentos saudáveis para gerações presentes e futuras, além de ser, conforme o censo de 2017, a base da economia de 90% dos municípios com até vinte mil habitantes. O desenvolvimento sustentável e agricultura familiar têm uma relação não somente local, mas ainda internacional. Vale citar o documento “A década da agricultura familiar — 2019–2028”, da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, a fim de unir a pauta do desenvolvimento sustentável à erradicação da pobreza, objetos passíveis de permearem a agricultura familiar.

O destaque à agricultura familiar dado pela Organização das Nações Unidas reforça a necessidade de políticas públicas e incentivos fiscais para esses produtores; o que não cabe àquela organização, e sim a cada país que aderiu ao movimento. A importância do fortalecimento do agricultor familiar relaciona-se com sua representatividade no mercado nacional e a necessidade de mantê-lo atuante, pois sem ele a produção de alimentos essenciais e a geração de emprego e renda estarão comprometidas. Ao projetar o pequeno proprietário ou possuidor rural, o agricultor familiar, as comunidades ribeirinhas, as demarcações de terras indígenas, o Código Florestal aludiu à homogeneidade do acesso social, pois o código de 1965, e legislações ambientais posteriores, de certa forma mantiveram o proprietário limitado à sua propriedade.

Nesse sentido, o que foi visto e julgado pelos ministros do Supremo Tribunal Federal é a equiparação entre agricultores familiares e pequenos proprietários; o que teve como resultado a flexibilização do Código Florestal e, conseqüentemente, a união dos

aspectos do critério social apontado por Sachs (2009) ao desenvolvimento sustentável. Afinal, o agricultor familiar, em geral, tem dificuldades econômicas em adquirir propriedades rurais; e ao dispor, conscientemente, de uma área maior da sua propriedade, foi atendido nesse quesito pela legislação ambiental.

Todavia, por aspectos sociais, não é permitido olhar a maior legislação florestal do país e se atentar apenas a um grupo específico. O critério social abordado por Sachs (2009) — cabe frisar — se refere a uma procura pela igualdade social e, ao mesmo tempo, a uma preocupação com a sustentabilidade. O Código Florestal abriu possibilidades à interferência em áreas ambientalmente protegidas para atender a possíveis interesses sociais. O artigo 3º da lei 12.654/12 definiu conceitos e expressões que ao longo da legislação, seriam aprofundadas, tais como Amazônia Legal; área de preservação permanente; reserva legal; área rural consolidada; utilidade pública; interesse social, dentre outros. Os incisos que tratavam da utilidade pública e do interesse social foram questionados nas ações diretas de constitucionalidade; e apenas as expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas” foram retiradas da legislação por atentarem contra a Constituição.

Sachs (2009, p. 85) define como critério de sustentabilidade a “igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais”; o que não necessariamente condiz com a homogeneidade de acesso. Ainda assim, o interesse público pelo social visa à sociedade como um todo, pois existem discrepâncias acentuadas no acesso individual aos bens públicos.

Além dessa diferença de acesso, um bem que tem relação com toda a sociedade é o acesso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, com garantia constitucional. Não há que falar em desenvolvimento sustentável se for permitida a sua interferência de forma desmedida com a justificativa de que atenderá ao interesse da população. Não há, legalmente, uma hierarquia de interesses sociais a serem priorizados, mas sim uma constante recomendação de buscar o equilíbrio entre utilizar a natureza para o bem-estar e como fonte de extração econômica. Assim diz Cristiane Derani (2008, p. 50):

A natureza apresenta duplo sentido na percepção humana, seja como fonte da sua produção e reprodução econômica, seja como fator de bem-estar — o homem encontra sua expansão física e psíquica no todo. Nas duas manifestações, a relação homem-natureza é uma relação parte e todo, em que não se pode apartar o homem da natureza, seja pela impossibilidade de sua existência material, seja pelo seu equilíbrio psíquico.

A natureza não depende do homem para sua sobrevivência. Ao contrário, a ação

humana em seus nichos diversos está provocando danos notáveis a muitos. Em parte, o dano vem da necessidade, da dependência integral do homem em relação aos recursos naturais, seja para alimentação, moradia ou exploração econômica; e sua interferência desmedida na natureza pode alterar o equilíbrio, passível de advir da inobservância do estudo sobre o desenvolvimento sustentável.

Assim, numa lógica cotidiana, debater a sustentabilidade é exercer o pensamento ecológico — e não suas variáveis — como critério social. Para Sachs (2009, p. 85), seria o “[...] alcance de um patamar razoável de homogeneidade social”. Ou seja, na perspectiva social, o Código Florestal e seu julgamento pelos ministros do Supremo Tribunal Federal deixaram a desejar na atenção à igualdade de acesso ao meio ambiente; na dissertação rápida sobre comunidades carentes e o uso de sua propriedade; por fim, na abertura de hipóteses de intervenção em área de proteção permanente por interesse público e social.

### 3.2.2 Critérios Ecológicos, Ambientais e Territoriais

Por uma questão cultural, o desenvolvimento sustentável é associado inicialmente às questões ecológicas, ambientais e territoriais, não por acaso, dimensões inter-relacionadas. Assim, abordar um tema sem associá-lo aos demais pode resultar em um construto frágil. Numa perspectiva ecológica, ambiental e territorial, o debate sobre o desenvolvimento sustentável discute a inserção do homem no ambiente. Isso porque o que uma sociedade demanda de recursos naturais não é fórmula exata; há variáveis de cálculo entre demanda e exploração, além de muitas questões históricas e culturais que determinam como será explorada a natureza. Como diz Enrique Leff (2010, p. 80),

Assim, o vínculo sociedade-natureza deve ser entendido como uma relação dinâmica, que depende da articulação histórica dos processos tecnológicos e culturais que especificam as relações sociais de produção de uma formação socioeconômica, bem como a forma particular de desenvolvimento integrado ou de degradação destrutiva de suas forças produtivas.

No norte do Brasil, por exemplo, onde está concentrada boa parte da Floresta Amazônica, podemos encontrar dois cenários distintos: áreas de povos originários e áreas ocupadas por grileiros. Em sua essência, uma tribo usa a natureza para sua sobrevivência; e o grileiro ocupa ilegalmente áreas públicas para explorá-las com fins econômicos. São dois pensamentos distintos, mas de um grupo de pessoas que estão em um mesmo território. A diferença está na história e na cultura em que foram inseridos, que é determinante para a

construção da sua consciência ecológica. Enquanto as tribos têm consciência ecológica aflorada, grileiros são criminosos em busca de ganhos econômicos sem se preocuparem com o rastro que deixam. Resta ao poder público atuar como agente capaz de unificar a atuação do homem na natureza de forma legal e incentivar a consciência ambiental, que há anos vem sendo abafada por um ideal essencialmente econômico.

A começar pela análise do Código Florestal na área amazônica, a lei trouxe a possibilidade de reduzir de 80% para 50% as áreas de reserva legal pela existência de terras indígenas ou unidades de conservação. Trata-se de redução significativa de reserva que foi, legalmente, aceita pelo Supremo Tribunal Federal com a justificativa de atender à proteção ao meio ambiente, ao reconhecimento dos direitos dos indígenas, ao desenvolvimento nacional, à redução das desigualdades regionais e à preservação dos entes federativos menores. A própria Constituição Federal, em seu artigo 225, inciso III, prescreve, como responsabilidade do poder público, a definição de espaços territoriais a serem protegidos; o que foi usado como justificativa pela suprema corte no julgamento da constitucionalidade do art. 12, §§ 4º e 5º do Código Florestal (permissão para reduzir reserva legal na Amazônia). Mas, ao mesmo tempo, a Constituição definiu a responsabilidade no mesmo artigo 225, III: “a alteração e a supressão [serão] permitidas somente através de lei”.

Ao julgar uma possível inconstitucionalidade de dado artigo, o Supremo Tribunal Federal se eximiu da responsabilidade ambiental e ecológica por permitir que o artigo questionado pela Procuradoria Geral vigesse por completo. Por critério territorial, a decisão da suprema corte buscou viabilizar a autonomia dos municípios ao permitir que criassem unidades de conservação, homologassem terras indígenas ou possibilitasse a criação de unidades federais de proteção ambiental; mas a finalidade destas últimas e a de terras indígenas não são as mesmas. Assim, a construção do argumento usado pelos ministros não visualizou critérios ecológicos ou ambientais; apenas — e de certa forma — os territoriais, por colocar um município como tomador de decisões em matéria localizada no seu limite territorial.

Os pontos do Código Florestal mais discutidos — e que envolvem critérios ambientais, ecológicos e territoriais — foram a redução em áreas de preservação permanente e a possibilidade de cômputo de reserva legal em outras áreas. Convém frisar que tais áreas são imprescindíveis à manutenção da ordem ecológica e que sua metragem é demarcada em bases sistemático-científicas. A interferência nessas áreas representa um

estado de alerta aos possíveis desastres ambientais que estamos acostumados em ver em noticiários.

Com efeito, o artigo 5º do Código Florestal, em seu *caput*, trouxe a possibilidades de redução: de cem metros para trinta metros em áreas de preservação permanente em áreas rurais; de trinta metros para quinze metros em áreas urbanas na implantação de reservatórios de água artificial para gerar energia ou abastecimento público. Em sua manifestação, o Supremo Tribunal Federal trouxe o seguinte (BRASIL, 2018, p. 11):

Constitui legítima opção de política pública ante a necessidade de compatibilizar a proteção ambiental com a produtividade das propriedades contíguas, em atenção a imperativos de desenvolvimento nacional e eventualmente da própria prestação do serviço público de abastecimento ou geração de energia (art. 175 da CF).

A geração de energia e o abastecimento público são serviços essenciais para a população, por isso entram na agenda de investimentos dos governos. Porém, assim como esses serviços são indispensáveis, é inegável que tal prática é considerada uma das maiores intervenções ambientais; e autorizar redução de até 70% de áreas destinadas à proteção ambiental — justificada como “atenção aos imperativos de desenvolvimento nacional” — demonstra que o Supremo Tribunal Federal tem um discurso exclusivo e não inclusivo; afinal, não trouxe para a sua explanação uma justificativa ecológica e ambiental. Além disso, o Código Florestal permite o cômputo de área de proteção permanente no cálculo do porcentual da reserva legal. Isso foi reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal, por se entender que assim seriam respeitados o desenvolvimento nacional (vide art. 3º, II da CF) e o direito de propriedade, também da Carta Magna, em seu artigo 5º, XXII.

Com efeito, a propriedade privada não é símbolo de garantia individual; antes, é uma evidência de que as pessoas possuidoras de um bem detêm certo privilégio econômico e estrutural que lhes deu condição de serem proprietárias. A forma como disporão de seu bem é de sua responsabilidade; mas, por viverem em uma sociedade em que as decisões não partem do coletivo e por terem condições de adquirirem esse bem, então são responsáveis pela manutenção de áreas ambientais que são de interesse de todos.

Trazido pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, o tema do desenvolvimento nacional demonstrou outra vez que o conceito de crescimento econômico e o de desenvolvimento não têm distinções. O fato de um proprietário dispor de área maior de produção visa, primeiramente, ao aumento do retorno econômico. Trata-se, não de gerar emprego, escolaridade, saúde e bem-estar social, e sim de uma busca pelo acúmulo

financeiro. Portanto, o desenvolvimento sustentável que inicia o Código Florestal pode ser questionado em razão do desenvolvimento da sua legislação levando em consideração os critérios ambientais, ecológicos e territoriais.

Com efeito, eis como Cistiane Derani (2008, p. 111) conceitua o desenvolvimento sustentável ora questionado:

Aqui está insistida a seguinte norma de conduta: modificar a natureza pela sua apropriação ou por meio de emissões, somente quando for para a manutenção da vida humana ou para a proteção de outro valor básico, ou quando for justificada a capacidade de se apropriar dos meios sem danificar a sua reprodução. Donde se conclui que a sustentabilidade é um princípio válido para todos os recursos renováveis. Aos recursos não renováveis ou às atividades capazes de produzir danos irreversíveis este princípio não se aplica.

Assim, inserir a sustentabilidade no desenvolvimento requer atenção às modificações na natureza quando realizado de forma a retribuir, ao homem, valores básicos de sobrevivência. Caso contrário, não pode ser entendido como desenvolvimento sustentável.

### 3.2.3 Critérios Econômicos e Políticos

Por fim, os critérios econômicos e políticos de Sachs (2009) se referem à segurança alimentar, à modernização dos instrumentos de produção e à democracia em observância aos direitos humanos. Com efeito, em razão da má conduta no meio ambiente (queimadas e aumento do desmatamento), faz alguns anos o Brasil virou alvo de crítica de outros países e organizações. Enquanto florestas eram reduzidas, governantes mantinham posição neutra, o que contribuía para o questionamento.

Contudo, é preciso avaliar com cautela essas críticas internacionais; devemos saber avaliar os interesses desses países, pois é notório que nações desenvolvidas, ao longo dos anos, adotaram políticas de exploração de recursos naturais em prol de seu crescimento econômico. Em razão do esgotamento de seus recursos naturais, adotaram um discurso preservacionista.

Entretanto, tal situação não pode abrir precedentes para *exigirem* atitude e ação preservacionista pelo Brasil, embora seja obrigação do país incentivar a proteção ambiental, e não como necessidade criada em discussões internacionais. O Código Florestal, por exemplo, foi lei questionada no Brasil e que atraiu a atenção de outros países. Afinal, a forma como o país lidaria com suas florestas ditaria atitudes em relação ao meio ambiente.

Visto que o código abriu possibilidades de intervenção em áreas de proteção ambiental, foi subentendido que o Brasil passaria a adotar medidas mais extremas. No caminho entre a promulgação do código e o julgamento de sua constitucionalidade, houve mais pautas internacionais e conflitos políticos, houve *impeachment* presidencial e eleição de um presidente de perfil conservador que estimulou alterações no pensamento majoritário da população rumo à descrença na necessidade de preservar o ambiente.

De fato, o atual presidente da República foi eleito sob um discurso defensor da expansão de área urbana na Amazônia; para isso, tomou medidas severas: extinguiu o Ministério do Meio Ambiente; ridicularizou organizações não governamentais prestadoras de serviços em locais atingidos por desmatamento; cortou gastos com agentes fiscalizadores de crimes ambientais; desmotivou o diálogo internacional sobre o desenvolvimento sustentável; desmontou equipes de policiamento ambiental. Seria exaustivo ir além. Ficou claro que a população que o elegeu tem mentalidade similar em sua maior parte. Retrato disso é a discussão em curso sobre nova modificação do Código Florestal, para possibilitar novas intervenções em áreas de preservação permanente. De autoria do deputado federal Rogério Peninha Mendonça, do Movimento Democrático Brasileiro de Santa Catarina, o projeto de lei 2510/2019 propõe alterar a disposição das áreas de proteção permanente em perímetros urbanos e regiões metropolitanas, a serem determinados por municipais, e não pelo estado ou pela União.

Com efeito, apresentado um ano após a decisão dos ministros do Supremo Tribunal Federal afim às ações diretas de inconstitucionalidade, o projeto de lei 2510/2019 demonstra o quanto o julgamento delas foi importante para analisarmos a elaboração de outras leis ambientais, neste caso, o pedido de novas intervenções em áreas ambientalmente protegidas. Ao mesmo tempo, o julgamento aponta um horizonte em que a sociedade se vê instada a se mobilizar em prol da consolidação de preceitos constitucionais sujeitos a decisões institucionais. Se a instância política a rigor é uma voz a que recorrer porque permeia lugares variados dos poderes constitucionais, a Procuradoria Geral da República também o é; mas cabe dizer que esta é dependente de outra instância para agir: o Ministério Público.

No entanto, uma compreensão de síntese do objeto de estudo se impõe: em que pesem os movimentos legais em torno do Código Florestal, as ações diretas de inconstitucionalidade e seu julgamento na suprema corte deixam lacunas em pontos centrais do debate, em especial a perspectiva social. A suprema corte foi desatenta à igualdade de acesso ao meio ambiente, superficial no trato de comunidades carentes e suas propriedades.

Ou seja, a sustentabilidade parece não ter guiado o tratamento do problema como pensamento ecológico-social; ficou em segundo plano o ideal de homogeneidade social em níveis razoáveis, como quer Sachs (2009). Em certo sentido, o interesse público parece ter se sobreposto ao interesse social na possibilidade de intervenção em área de proteção permanente em função de fins estatais. Nesse caso, a permanência seria relativa à vontade do Estado. Ou seja, para continuar a existir, parte do meio ambiente dependeria, em certo sentido, não do homem, mas da vontade do Estado. Daí a necessidade de que o debate sobre o meio no âmbito legal presuma a presença de toda a sociedade como símbolo de democracia e respeito aos direitos individuais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A longevidade de uma lei é determinada pelo que ela representa; e essa condição abre margem a seu questionamento ou sua adaptação. A crítica legislativa e dos operados que dela participam, além de possível, é necessária, pois uma sociedade é afetada diretamente pelas discussões que ocorrem no meio político, e a falta de um debate mantém uma sociedade conveniente com o pensamento político e legislativo.

Assim, o presente trabalho foi construído como uma crítica com a forma como o meio ambiente se tornou um acessório em uma relação econômica. Apesar de vir de uma família de produtores rurais, a consciência ambiental esteve presente na minha formação ética e educacional.

Somada a preocupação ambiental, há um desgaste político e legislativo que se tornou a principal motivação em aprofundar um trabalho que surgiu na graduação. A leitura da Legislação Florestal não esteve resumida a uma teoria, mas uma aplicação na prática do que representa os interesses econômicos frente ao meio ambiente.

A forma como é conduzida uma legislação que irá afetar o meio ambiente, envolve diversos setores da sociedade, e desses envolvidos, há um discurso de atingir um desenvolvimento sustentável, mas que se analisada as circunstâncias para qual foi criado o ato ou norma, é possível identificar um interesse puramente econômico.

Assim, a importância de um trabalho que trata a respeito de uma legislação florestal, mas que representa a história política do país, é uma base para avaliar as demais legislações ambientais, e principalmente, os atos e interesses políticos. Assim sendo, quando uma legislação é moldada, sua expressão reflete o momento social em que surge. Desse modo, discutir uma legislação que traz impactos econômicos a dada classe dominante no cenário político é debater o momento de elaborar a legislação: o que se pretende alcançar com a lei e os interesses não expressamente mencionados no seu corpo textual, mas que são possíveis de ser identificados em seus artigos. Ao elaborar uma lei, o legislador deve observar os anseios sociais.

Com efeito, a ciência do direito — diria Ferraz Júnior (2019) — é um sistema de conhecimentos da realidade jurídica; como esta está em modificações constantes, sujeita-se a questionamentos oriundos das transformações sociais. Aí se insere este trabalho, que procurou analisar o julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade da lei 12.651/12, instituidora do Código Florestal. O ponto de partida foi o conceito de desenvolvimento sustentável, objetivo enunciado no primeiro artigo da lei.

A construção do trabalho exigiu elucidar o que é desenvolvimento através de estudos como os de Sen (2002), economista indiano segundo o qual o desenvolvimento tem relação com a liberdade; ou seja, não é possível, pois alcançar o desenvolvimento com privação do acesso a saúde, educação, bem-estar e — no caso deste estudo — sem um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A tarefa de olhar um país e poder extrair dele os fatores sociais e econômicos é tarefa que envolve características diversas, das quais a principal é a análise de seu desenvolvimento. Assim, pelo estudo, foi possível ter um ponto de partida para construir uma análise histórica das razões que levaram à adoção de sua organização política e dos investimentos internos e externos. Pela sua herança colonizadora, o Brasil estagnou em uma posição de aceitação do mercado externo como responsável pela produção da matéria-prima e dependente de serviços básicos de outros países. Tornou-se um país denominado subdesenvolvido.

Classificar o Brasil como país subdesenvolvido supõe analisar critérios como o Produto Interno Bruto, o acesso a saúde, segurança e educação, as políticas públicas para a sociedade e outros. Assim, situá-lo em posição inferior a de outros países demanda estudo aprofundado dos motivos que o levaram a tal status. Um seria a dependência econômica dele em relação a países desenvolvidos, fato que o coloca em posição, também, de criador de uma cultura que facilite o controle financeiro e político para alimentar a dependência. Desta, vem a imposição do que é produzido e do que é consumido pela população.

Nesse sentido, neste trabalho procuramos pôr em xeque o conceito de desenvolvimento como essencialmente ligado ao crescimento econômico. Um país, para se desenvolver, necessita sim de ganhos financeiros, mas de forma homogênea; ou seja, de modo que o todo da população se beneficie dos ganhos, tendo condições de trabalho favoráveis, acesso à saúde e educação de boa qualidade e integrante de um plano de governo que busque produzir de forma consistente e considerável, para atender a sua população.

Com efeito, medir o desenvolvimento de um país baseado em seu Produto Interno Bruto é uma forma de maquiagem a necessidade da população e dar importância só àqueles responsáveis pelo retorno financeiro, ou seja, é um modo de colaborar para a situação de subdesenvolvimento.

Assim, é importante pensar que, se o desenvolvimento, de certa forma, interfere na natureza, então o meio ambiente não é barreira para isso; pelo contrário, é necessário. Nesse caso, conciliar a agenda do desenvolvimento e da preservação ambiental requer o estudo do

desenvolvimento sustentável e critérios para seu alcance; e que estes não se resumam a questões ecológicas.

Essa compreensão endossa Sen (2000) — para quem o desenvolvimento e a sustentabilidade não podem ser analisados somente através do critério econômico — e Sachs (2008) — que aponta os critérios: sociais, culturais, territoriais, econômicos, políticos e ecológicos. Se assim o for, então medir a sustentabilidade de um país requer partir de uma análise visual — de um caminho a ser adotado, como o apontado por gráficos estatísticos do desmatamento; ou da reflexão sobre questões sociais, culturais e políticas influentes em um cenário de devastação sem precedentes — e sem punição.

Para coibir a extensão do mau uso do meio ambiente, a legislação ambiental é chave; mas amparada pelo direito ambiental. Aliado a outras ciências, direito ambiental é o responsável pela criação de princípios, normas e leis; não à luz de um código próprio, mas sim guiado pelo artigo 225 da Constituição Federal e por leis surgidas na medida do necessário.

Para essa compreensão, converge o Código Florestal; por ser lei federal que estabelece normas de proteção ambiental e porque sua história foi construída em função de fatores não necessariamente ambientais. Com efeito, a lei 12.645/12 surgiu após descontentamento de proprietários rurais. Ao buscarem expandir sua capacidade de produção, foram barrados pela legislação que antecede a atual. Dentre os questionamentos favoráveis à modificação da legislação, esteve presente o discurso sobre o excesso de rigor de proteção ambiental e a necessidade de proporcionar o crescimento econômico.

Assim, identificado um discurso preocupado primordialmente em questões econômicas, foi conduzida a elaboração e promulgação do Código Florestal. É uma legislação que pontua a história do Brasil. Mesmo sendo atual, desenvolveu-se desde os tempos coloniais, até o estabelecimento dos grupos econômicos ativos no país.

A análise da legislação florestal envolve estudo multidisciplinar da história do Brasil e das razões que o levaram a se manter na posição perante outras regiões do globo. Tal estudo tem desvelado como o Código Florestal teve resistência na sua vigência e foi questionado constitucionalmente, a ponto de gerar debates do que a lei representa e do que foi usado como argumento para mantê-la em vigor.

Com efeito, o artigo 225 da Constituição Federal foi o ponto de partida do questionamento legislativo. Nas percepções da Procuradoria Geral da República, o Código Florestal representaria retrocesso ambiental, pois seus artigos permitiram um avanço da

população em áreas ambientalmente protegidas. Porém, o princípio do retrocesso ambiental não foi bem recebido nos tribunais; ministros do Supremo Tribunal Federal mantiveram a maioria dos artigos questionados como constitucionais.

Contudo, a decisão de manter os artigos constitucionalmente receptivos demonstrou, não um argumento ambiental, e sim um argumento econômico. A legislação que trata de florestas e inicia seu texto objetivando o desenvolvimento sustentável pouco se atentou a esses princípios. Pelo contrário, o desenvolvimento acreditado pelos ministros do Supremo Tribunal Federal refere-se ao crescimento econômico.

Dessa forma, nesta pesquisa analisamos a motivação deles à luz dos critérios de desenvolvimento sustentável de Sachs (2000). Como resultado, foi possível constatarmos que a sustentabilidade tem viés econômico seja para a elaboração da legislação ou sua reafirmação constitucional. Dessa maneira, pelo Código Florestal, é possível identificar os interesses atuais no momento de criar uma legislação ambiental, ao utilizá-lo como parâmetro da forma como foi construído o cenário político e legislativo do Brasil e, enfim, presumir desafios de sustentabilidade, dentre outros que o Brasil enfrenta.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Muito além da economia verde**. São Paulo: Planeta Sustentável, 2012.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Imprensa: São Paulo, Atlas, 2013.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 118-142.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro Teor do Acórdão** [Código Florestal]. Ação Declaratória de Constitucionalidade 42 Distrito Federal. Relator Luiz Fux. Acórdão 28 fev. 2018. Brasília, DF: STF, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acordao-codigo-florestal.pdf> Acesso em: 2 mar. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. **ADI nº 4901 de 21 de janeiro de 2013**. Brasília, DF: MPF, 2013. Disponível em: [http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/adis-propostas/adi\\_4901\\_peticao\\_inicial\\_-\\_parte\\_1.pdf](http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/adis-propostas/adi_4901_peticao_inicial_-_parte_1.pdf) Acesso em 18 de fevereiro de 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. **ADI nº 4902 de 21 de janeiro de 2013**. Brasília, DF: MPF, 2013. Disponível em: [http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/adis-propostas/adi\\_4902\\_peticao\\_inicial\\_-\\_parte\\_1.pdf](http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/adis-propostas/adi_4902_peticao_inicial_-_parte_1.pdf) Acesso em 13 de fevereiro de 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. **ADI nº 4903 de 21 de janeiro de 2013**. Brasília, DF: MPF, 2013. Disponível em: [http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/adis-propostas/adi\\_4903\\_peticao\\_inicial\\_-\\_parte\\_1.pdf](http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/adis-propostas/adi_4903_peticao_inicial_-_parte_1.pdf) Acesso em 02 de maio de 2019.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012**. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em 18 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 3 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm) Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854**. [Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm) Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. [Lei da Terra]. Brasil: Secretaria de Estado dos Negócios do Império em 20 de setembro de 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm) Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm#:~:text=Causar%20polui%C3%A7%C3%A3o%20de%20qualquer%20natureza,a%20um%20ano%2C%20e%20multa](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm#:~:text=Causar%20polui%C3%A7%C3%A3o%20de%20qualquer%20natureza,a%20um%20ano%2C%20e%20multa) Acesso em: 11 nov. 2021.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2013. Disponível em: [https://meioambiente.mppr.mp.br/arquivos/File/adi\\_reserva\\_florestal\\_legal\\_4901.pdf](https://meioambiente.mppr.mp.br/arquivos/File/adi_reserva_florestal_legal_4901.pdf) Acesso em: 18 jan. 2022.

CANAL RURAL. Oito anos após Código Florestal, análises do CAR ainda engatinham. 2020. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/codigo-florestal-analises-car/> Acesso em: 18 jun. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almeida, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: Ensaio de Interpretação Sociológica. 4. ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 2008.

CARVALHO, Délton Winter de. Regulação constitucional e risco ambiental, **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, São Paulo, n. 12, p. 13-31, jul./dez. 2008. Disponível em: [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-12/RBDC-12-013-Delton\\_Winter\\_de\\_Carvalho\\_\(risco\\_ambiental\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-12/RBDC-12-013-Delton_Winter_de_Carvalho_(risco_ambiental).pdf) Acesso em: 12 maio 2021.

CARVALHO, Ely Berço. O Código Florestal brasileiro de 1934: a legislação florestal nas disputas pelo território, um estudo de caso, **Anos 90**, Porto Alegre, v. 23, n. 43, p. 417-442, jul. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/anos90/article/view/47974> Acesso em: 12 jun. 2021.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL Brasília, DF, [S. n.]. 2021. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/> Acesso em: 14 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução n. 303 de 20 de março de 2002**. Brasília, DF: CONAMA, 2002. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=98313> Acesso em 14 fev. 2022.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle de constitucionalidade: teoria e prática** 9. ed. Salvador, JusPODIVM, 2017.

DAVIS, John H.; GOLDBERG, Ray A. **A Concept of agribusiness**. Boston: Harvard University Graduate School of Business Administration, 1957.

DELUIZ, Neise; NOVICKI, Victor. Trabalho, meio ambiente e desenvolvimento sustentável: implicações para uma proposta de formação crítica, **Boletim Técnico do Senac**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 18-29, maio-ago. 2004. Disponível em: <https://www.bts.senac.br/bts/article/view/516> Acesso em: 20 jul 2020.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed, São Paulo: Editora Saraiva. 2008.

FERNANDES, Bernardo; WELCH, Cliford. Campesinato e Agronegócio da Laranja nos EUA e Brasil. In: FERNANDES, Bernardo M. (Org.) **Campesinato e agronegócio na América Latina: A questão agrária atual**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 40-61.

FERRAZ Jr., Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 10. ed. rev., atual. E ampl. São Paulo: Atlas, 2018. Disponível em: <https://forumturbo.org/wp-content/uploads/wpforo/attachments/2/1660-Introduo-ao-Estudo-do-Direito-Tercio-Sampaio-Ferraz-Junior-2018.pdf> Acesso em: 10 jul. 2020.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**: edição comemorativa – 50 anos. Organização de Rosa Freire d’Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2009

GERHARDT, Cleyton Henrique; ALMEIDA, Jalcione. A dialética dos campos sociais na interpretação da problemática ambiental: uma análise crítica a partir de diferentes leituras sobre os problemas ambientais, **Ambient. soc.** v. 8, n. 2, p. dez. on-line. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/TyYh58qwRqTN9TTvtbkT3vy/?lang=pt> Acesso em: 17 out. 2021.

GRANZIERA, Maria Luiza. **Direito Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

INÁCIO, Júlia. ECO-92: o que foi a conferência e quais foram seus principais resultados? Florianópolis: Politize! 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/eco-92/> Acesso em: 21 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Produto Interno Bruto – PIB**. [202-?]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php> Acesso em 14 jan. 22.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 2. ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MAIMON, Dália. **Ensaio sobre economia do meio ambiente**. Rio de Janeiro: APED, 1992

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. Imprensa: Salvador: JusPODIVM, 2018.

MELO, Leonardo Ranieri Lima; SOUSA, Maria do Socorro da Costa. Os Avanços da Ciência: Riscos Para a Sociedade e o Meio Ambiente. **Revista Âmbito Jurídico**, São Paulo, on-line, nov. 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/os-avancos-da-ciencia-riscos-para-a-sociedade-e-o-meio-ambiente/> Acesso em 14 janov. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de constitucionalidade. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. Ed. São Paulo: Saraiva, 2020. *On-line*. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5563795/mod\\_resource/content/1/12.%20MENDES.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5563795/mod_resource/content/1/12.%20MENDES.pdf) Acesso: 11 jan. 2021.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável: conceitos e princípios, **TEC- Textos de Economia**, Florianópolis, v. 4 n. 1, p. 131-142, 1993. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/6645> Acesso em: 12 dez. 2021.

OBSERVATÓRIO DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS. **Emprego no campo recua com tecnologia e mais produtividade**. [S. l., s. n.]. Disponível em: [http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe\\_noticia&noticia\\_id=66295](http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe_noticia&noticia_id=66295) Acesso em: 20 ago. 2020.

PLATAFORMA SILB – Sesmarias do império luso-brasileiro. 2021. Disponível em: <http://www.silb.cchla.ufrn.br/> Acesso em 28 nov. 2021.

PARDO, José Esteve. **Técnica, riesgo y derecho**: tratameiento del riesgo tecnológico em el derecho ambiental. Barcelona: Ariel, 1999.

PORTAL DIA A DIA EDUCAÇÃO. **Rio-92 (Eco-92)**. Secretaria da Educação do Paraná [22--?]. Disponível em <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=881> Acesso em: 18 nov. 2021.

PRADO JUNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1970.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REBELO, Aldo. **Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei nº 1876/99 e apensados**. [S. l.: s. n.], 2010. Disponível em: <http://www.abce.org.br/downloads/relatorio%20codigo%20florestal.pdf> Acesso em: 16 fev. 2021.

RODRIGUES, Marcelo. **Direito ambiental esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica, **Estud. av.**, Dossiê Sustentabilidade, São Paulo, v. 26, n. 74, on-line, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/F9XDcdCSWRS9Xr7SpknNJPv/?lang=pt> Acesso em: 16 set. 2020.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Júlia ou a Nova Heloísa**. Tradução: F. P. da Camera. Paris: Bourgogne e Martinet, 1837. Disponível em: <https://docero.com.br/doc/5n1v0xc> Acesso em: 12 abr. 2022.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 2 ed. Imprensa: São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia de Bolso, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo, Malheiros, 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADC 42**. Relator Ministro Luiz Fux. Brasília, DF: STF, 2019.

**ANEXO - Ações Diretas de Inconstitucionalidade relativas ao Código Florestal/2012 e respectivo acórdão do Supremo Tribunal Federal em 2018.**

Quadro 1 – Ações Diretas de Inconstitucionalidade relativas ao Código Florestal/2012 e respectivo acórdão do S Supremo Tribunal Federal em 2018.

Ação	Requerente	Artigos	Assunto	Acórdão do STF
ADI 4.901	Procurador Geral da República	Art. 12 § 4º, § 5º	Possibilidade de redução pelo poder público da Reserva Legal na Amazônia de 80% para até 50% em razão da existência de Terras Indígenas ou de Unidades de Conservação	Constitucional: “O Judiciário não é órgão dotado de expertise ou legitimidade democrática para definir percentuais de espaços territoriais especialmente protegidos [...]A redução da área de Reserva Legal ocorre em graduação deveras razoável: de 80% (oitenta por cento) para até 50% (cinquenta por cento).”
		Art. 12. § 6º, §7º e § 8º	A dispensa de Reserva Legal com as seguintes possibilidades: para abastecimento público de água e tratamento de esgoto; para geração de energia elétrica; para implantação de rodovias e ferrovias.	Constitucional: “Na hipótese, a dispensa de reserva legal resulta de opção do legislador amparada pelos benefícios gerados quanto à satisfação dos objetivos constitucionais de prestação de serviços de energia elétrica e de aproveitamento energético dos cursos de água [...], de exploração dos potenciais de energia hidráulica [...], de atendimento do direito ao transporte [...] e de integração das regiões do país [...].”
		art. 13º, § 1º	Em caso de Reserva Legal com uma área superior ao percentual exigido, poderá utilizar como servidão ambiental ou como Cota de Reserva Ambiental.	Constitucional: “Valoriza as particularidades das áreas, com o intuito de fixar alternativas de uso e gestão que oportunizam as vantagens competitivas do território, contempladas variadas atividades de preservação e desenvolvimento em níveis nacional, regional e local”
		art. 15	Será permitido somar a Área de Preservação Permanente no cálculo do percentual de Reserva Legal.	Constitucional: “O cômputo das Áreas de Preservação Permanente no percentual de Reserva Legal resulta de legítimo exercício, pelo legislador, da função que lhe assegura o art. 225, § 1º, III, da Constituição, cabendo-lhe fixar os percentuais de proteção que atendem da melhor forma os valores constitucionais atingidos, inclusive o desenvolvimento nacional e o direito de propriedade.”
		art. 48, § 2º	Permissão em suprimir Reserva Legal em imóvel distinto do que foi degradado.	“Interpretação [...] para permitir compensação apenas entre áreas com identidade ideológica”
		art. 66, §3º, § 5º II, III e IV § 6º	Possibilidade de compensação ambiental sem identidade ecológica.	Constitucional: “A autorização legal para a recomposição de áreas de Reserva Legal com plantio intercalado de espécies pode ser justificada em diversas razões”
		Art. 68, todos da Lei 12.651 /12	Dispensa de recomposição, compensação ou regeneração para proprietários que	Constitucional: “O benefício legal para possuidores e proprietários que preservaram a vegetação de seus imóveis em percentuais superiores ao exigido pela legislação anterior, consistente na possibilidade de constituir servidão ambiental, Cota

Ação	Requerente	Artigos	Assunto	Acórdão do STF
			realizaram supressão da vegetação nativa respeitando os percentuais de Reserva Legal fixados pela Lei à época.	de Reserva Ambiental e outros instrumentos congêneres, traduz formato de política pública inserido na esfera de discricionariedade do legislador.”
ADI 4.902		§ 3º do art. 7º	Possibilidade de isenção de reparação do dano e autorização de novas supressões para quem desmatou até o dia 22/07/2008.	Constitucional: “O novo Código Florestal levou em consideração a salvaguarda da segurança jurídica e do desenvolvimento nacional [...] ao estabelecer uma espécie de “marco zero na gestão ambiental do país”[...]
		§4º e §5º do art. 59	Anistia a multas cometidas até 22/07/2008	Constitucional: “Eventual mora dos entes federados na regulamentação dos PRAs deverá ser combatida pelas vias próprias, não fulminando de inconstitucionalidade a previsão do novo Código Florestal. Necessidade de resguardar a interrupção da prescrição punitiva durante a execução do PRA, mediante interpretação conforme dos dispositivos questionados. ”
		Art. 60	Anistia a ilegalidades cometidas até 22/07/2008	
		Art. 61 -A	Autoriza a consolidação dos danos ambientais em área rural consolidada	Constitucional: “O tamanho do imóvel é critério legítimo para definição da extensão da recomposição das Áreas de Preservação Permanente, mercê da legitimidade do legislador para estabelecer os elementos norteadores da política pública de proteção ambiental, especialmente à luz da necessidade de assegurar minimamente o conteúdo econômico da propriedade, em obediência aos artigos 5º, XXII, e 170, II, da Carta Magna, por meio da adaptação da área a ser recomposta conforme o tamanho do imóvel rural”
		Art. 61 -B	isenta de reparar danos; tamanho da propriedade como critério para	
		Art. 61 -C	recomposição ambiental; a não exigência de reparar em APPs em encostos, bordas de tabuleiros e , dentre outros.	
		Art. 63	Isenção de recomposição em áreas consolidadas, para aqueles que desmataram até o dia 22/07/2008	
		Art. 67	Consolidação de Reserva Legal em áreas com até 4 módulos fiscais com limite inferior ao exigido atualmente, será consolidada a vegetação existente em 22/07/2008 nesses imóveis.	
Art. 78 -A	Autoriza o crédito agrícola pelo fato do imóvel estar inscrito no CAR, independente se está regular ou não	Constitucional: “O condicionamento legal da inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) para a concessão de crédito agrícola é um incentivo para que proprietários e possuidores de imóveis rurais forneçam informações ambientais de suas propriedades, a fim de compor base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento”		

Ação	Requerente	Artigos	Assunto	Acórdão do STF
ADI 4.903		Art. 3º, VIII, alínea "b", IX, XVII, XIX p.u.	Intervenção em APP por interesse público em social, em especial para atividades recreativas e aterros sanitários	“Interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, VIII e IX, do Código Florestal, 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”
		Art. 4º, III, IV, §1º, §4º, §5º, §6º	Extinção de APP em reservatórios e barramentos que não estabelece uma largura mínima para barramentos, o que gera uma insegurança jurídica	“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);” “Declaração de constitucionalidade do art. 4º, III e §§ 1º e 4º, 5º, 6º, do novo Código Florestal;”
		Art. 5º	Redução de APPs de 100 metros para 30 metros em áreas rurais e de 30 metros para 15 metros em áreas urbanas, o que gera um retrocesso ambiental.	Constitucional: “O estabelecimento legal de metragem máxima para áreas de proteção permanente no entorno de reservatórios d’água artificiais constitui legítima opção de política pública ante a necessidade de compatibilizar a proteção ambiental com a produtividade das propriedades contíguas, em atenção a imperativos de desenvolvimento nacional e eventualmente da própria prestação do serviço público de abastecimento ou geração de energia.”
		Art. 8º, § 2º;	Supressão de APPs em manguezais para projetos habitacionais para população de baixa renda, sem a exigência de comprovar que essa área seria a única disponível.	Constitucional: “o legislador promoveu louvável compatibilização entre a proteção ambiental e os vetores constitucionais de erradicação da pobreza e da marginalização, e educação das desigualdades sociais [...]; de promoção do direito à moradia [...]; de promover a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico [...]; de combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos [...]; e de estabelecer política de desenvolvimento urbano para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes [...].”
		Art. 11	Permissão de atividades agrossilvipastoris em APPs em encostas entre 45º e 25º. A PGR requereu apenas o manejo sustentável nessas áreas	Constitucional: “Nesse particular, as atividades agrossilvipastoris, em aperfeiçoamento das práticas agrícolas ortodoxas, são destinadas à otimização das vocações produtivas e ambientais na atividade agrícola”
		Art. 62	Extinção de APPs em áreas de reservatório, por considerar o período de transição entre a cota mínima e máxima da cheia, o que antes era a cota máxima.	Constitucional