**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

ELOÁH FERREIRA MIGUEL GOMES DA COSTA

**A SOJICULTURA BRASILEIRA E A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL: reflexões
sobre a legislação nacional e a Moratória da Soja**

FRANCA

2021

ELOÁH FERREIRA MIGUEL GOMES DA COSTA

**A SOJICULTURA BRASILEIRA E A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL: reflexões
sobre a legislação nacional e a Moratória da Soja**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” como requisito para a obtenção de bacharelado em Direito.

Área de concentração: Direito Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Damásio Borges.

FRANCA

2021

C837s

COSTA, Eloáh Ferreira Miguel Gomes da

A sojicultura brasileira e a sustentabilidade ambiental : reflexões sobre a legislação nacional e a Moratória da Soja / Eloáh Ferreira Miguel Gomes da COSTA. -- Franca, 2021

103 p.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Direito) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientador: Daniel Damásio Borges

1. sustentabilidade. 2. código florestal. 3. Moratória da Soja. 4. exportação. 5. governança ambiental. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

ELOÁH FERREIRA MIGUEL GOMES DA COSTA

**A SOJICULTURA BRASILEIRA E A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL: reflexões
sobre a legislação nacional e a Moratória da Soja**

**Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais
da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para obtenção do Título de
Bacharel em Direito.**

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Prof. Dr. Daniel Damásio Borges

1º Examinador: _____

Prof. Gil Ramos de Carvalho Neto

2º Examinador: _____

Prof. Ana Cristina Alves de Paula

Franca, 03 de dezembro de 2021.

AGRADECIMENTOS

Enquanto estava fazendo este trabalho, pensei muitas vezes sobre o que eu escreveria nesta seção, mas o primeiro agradecimento nunca foi motivo de dúvida. Assim, eu agradeço a Deus, por ter me acompanhado nesta fase da minha vida, que foi repleta de experiências, desafios, alegrias, mudanças, decepções, aceitação, frustrações, reflexões e superações, e por permitir que essa oportunidade educacional fizesse parte de quem eu sou hoje, sem apagar quem eu era cinco anos atrás. Agradeço por me prender aos seus ensinamentos quando aqueles que me ensinaram sobre o Senhor parecem ter esquecido. Obrigada pelo refúgio, pela consistência e pelo amor.

Agradeço à minha mãe, Ana Maria Ferreira Miguel, por me ensinar que força e sensibilidade não se contradizem, por acreditar na minha capacidade quando eu não acreditei e por me lembrar que, não importa aonde eu vá, sempre terei um lugar para voltar. Também agradeço ao meu pai, José Valdo Gomes da Costa, por confiar em mim, pelas palavras de sabedoria quando eu precisei e pelos ensinamentos, ainda que alguns tenham sido difíceis.

Agradeço aos meus irmãos, Emmanuel Efraim Ferreira Miguel Gomes da Costa e Elloin Ferreira Miguel Gomes da Costa, por me motivar a ser alguém que vocês admiram, pelos papos aleatórios, pelas conversas profundas e pelas brigas, por esse ciclo interminável, e por serem a minha certeza de que eu nunca estarei sozinha.

Agradeço à Bianca M. Rosa, pelos anos de risadas, crises existenciais, conversas, compartilhamentos, conselhos, por tudo o que aprendi com as nossas reflexões, por ser uma inspiração, como pessoa, mulher e amiga, e pelo apoio nessa reta final, ouvindo meus áudios gigantes de desespero.

Além disso, agradeço ao Prof. Dr. Daniel Damásio Borges, pelo auxílio e compreensão na reta final deste trabalho e à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Unesp, por ter sido a razão de eu ter vindo para Franca, mesmo eu não querendo, no início. Obrigada por me escolher quando eu não te escolhi, e obrigada por me acolher quando eu finalmente o fiz.

Por fim, faço um último agradecimento que provavelmente vai soar egoísta e aleatório, mas não deixa de ser real e necessário. Agradeço a mim, pela determinação que me trouxe à Unesp, pela construção que me deixei vivenciar nestes últimos anos, por me agarrar tão firmemente ao que eu acredito, vivo e defendo, por estar aprendendo a reconhecer quando é a hora de ouvir e quando é a hora de deixar ir, por cuidar daqueles que amo, por às vezes não conseguir, por cultivar aquilo que realmente importa, por ter finalizado este trabalho apesar dos acontecimentos dos últimos três anos, por afinal me reconhecer em uma vida que, por um

momento, eu desconheci e por entender que não há problema às vezes não saber para onde ir, mas ter certeza de que, quando você souber, Eloáh, você fará o que estiver ao seu alcance, e talvez além disso, para chegar lá. Obrigada por ter tentado e parabéns por ter conseguido.

*“E peço isto: Que o vosso amor cresça mais e mais em
ciência e em todo o conhecimento.”*

- Filipenses, 1:9

COSTA, Eloáh Ferreira Miguel Gomes da. **A sojicultura brasileira e a sustentabilidade ambiental**: reflexões sobre a legislação nacional e a Moratória da Soja. 2021. 103f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2021.

RESUMO

A agroexportação brasileira possui extrema relevância para a economia nacional, tendo o complexo soja como seu principal produto. No país, a produção começou a crescer desde 1970, sendo que a partir de 1990 se expandiu constantemente, avançando da região Sul para o Centro-Oeste, Norte e Nordeste nas últimas décadas. Dessa forma, tendo em vista que a sojicultura adentrou áreas que abrigam importantes biomas brasileiros, dentre os quais, a Amazônia, é preciso entender como o setor vem se adequando à proteção ao meio ambiente exigida, não só internamente, mas também pela comunidade internacional, que desde o século passado vem endereçando cada vez mais a questão, a partir de uma análise da proteção ambiental legal, com base no amplo e inovador tratamento constitucional da matéria, e da regulação do mercado importador, por meio de instrumentos voluntários de governança sustentável, com foco no pacto setorial da Moratória da Soja. Diante disso, objetiva-se estudar a legislação nacional aplicável ao cultivo de soja no bioma amazônico e a Moratória da Soja e compreender qual é a relação entre ambos os mecanismos, bem como analisar suas aptidões de garantir uma sojicultura sustentável, diante das restrições cada vez mais impostas pela União Europeia, segunda maior importadora da soja brasileira; da real possibilidade de eventuais exigências do mercado chinês, maior importador da soja brasileira; do aumento das taxas de desmatamento na Amazônia desde 2012; e da relevância do cenário político para a matéria. O presente trabalho tem finalidade básica pura e é exploratório e explicativo, tendo sido desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica, documental e legislativa, ressaltando-se a mínima presença do tema na literatura jurídica acadêmica. No primeiro capítulo, tem-se uma apresentação da proteção ambiental nos cenários internacional e nacional e a análise da relação entre o avanço da sojicultura e a degradação da Amazônia. No segundo capítulo, aborda-se a legislação nacional principal de proteção às vegetações nativas de forma crítica e, no terceiro capítulo, é estudado o instrumento de governança ambiental da Moratória da Soja, com a posterior análise de sua relação com a lei, levando em consideração aspectos políticos, sociais e econômicos. Concluiu-se, por fim, que há mútuo reforço entre os mecanismos de promoção do desenvolvimento sustentável da sojicultura, os quais, apesar de possuírem falhas e questões passíveis de críticas, são aptos, se

aprimorados e explorada a sua relação, a contribuir ainda mais para a proteção ambiental no setor, sendo imprescindível, para isso, respaldo e apoio político.

PALAVRAS-CHAVE: soja; sustentabilidade; código florestal; Moratória da Soja; exportação; governança ambiental.

ABSTRACT

Brazilian agro-export is extremely relevant for the national economy, the soy complex being its main product. The production's begun to increase since 1970, and from 1990 onwards it has expanded constantly, advancing from the South to the Midwest, North and Northeast in recent decades. Thus, considering soy farming has entered areas where important Brazilian biomes are, including the Amazon, it's necessary to understand how the sector has been adapting to the environmental protection required not only internally, but also by the international community, which, since the last century, has increasingly addressed the issue, based on an analysis of legal environmental protection, from the vast and innovative constitutional treatment of the matter, and the regulation of the import market, through voluntary instruments of sustainable governance, focusing on sectorial pact Soy Moratorium. Therefore, the objective is to study the national legislation applicable to the cultivation of soy in the Amazon biome and the Soy Moratorium and to understand the relationship between the two mechanisms, as well as to analyze their abilities to promote a sustainable soy industry, given the increasingly restrictions imposed by the European Union, the second largest importer of Brazilian soybeans; the real possibility of new environment restrictions from the Chinese market, the largest importer of Brazilian soybeans; the increase in deforestation rates in the Amazon since 2012; and the political scenario relevance for the matter. The present work has a pure, exploratory and explanatory basics and was developed from bibliographical, documental and legislative research, recoiling the minimal presence of the theme in academic law literature. In the first chapter, there's a presentation of environmental protection in the international and national scenarios and an analysis of the relationship between the advance of soy farming and the degradation of the Amazon. In the second chapter, the main national legislation for the protection of native vegetation is critically addressed and, in the third chapter, the environmental governance instrument Soy Moratorium is studied, with a subsequent analysis of its relationship with the law, leading to political, social and economic aspects. Finally, it was concluded that there is a mutual reinforcement between the mechanisms for promoting the sustainable development of soy farming, which, despite the flaws and objectionable points, are suitable, if improved and their relationship explored, and can contribute even more for environmental protection in the sector, but first, political support is essential.

KEYWORDS: soybeans; sustainability; Forest Code; Soy Moratorium; export; environmental governance.

LISTA DE SIGLAS

3S	Soluções para Suprimentos Sustentáveis
Abiove	Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADM	Archer Daniels Midland
Anec	Associação Nacional dos Exportadores de Cereais
APP	Área de preservação permanente
Aprosoja	Associação dos Produtores de Soja e Milho de Mato Grosso
Ares	Instituto para o Agronegócio Responsável
BPA	Boa prática agrícola
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CF	Constituição Federal de 1988
CNAE	Comissão Nacional de Atividades Espaciais
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP-21	21ª Conferência das Partes
DF	Distrito Federal
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	Estados Unidos da América
Funai	Fundação Nacional do Índio
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GEE	Gases de efeito estufa
GTS	Grupo de Trabalho da Soja
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFC	International Finance Corporation
Imaflora	Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola
Imazon	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Ipam	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
Inpe	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

MMA	Ministério do Meio Ambiente
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Matobipa	Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia
NASA	National Aeronautics and Space Administration
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal
PPCS	Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentável
PRA	Programa de Regularização Ambiental
Prodes	Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia Brasileira
RL	Reserva Legal
RTRS	Round Table on Responsible Soy
Sicar	Sistema de Cadastro Ambiental Rural
Sisnama	Sistema Nacional do Meio Ambiente
Soja Plus	Programa de Gestão Econômica, Social e Ambiental da Soja Brasileira
STF	Supremo Tribunal Federal
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
TNC	The Nature Conservancy
UE	União Europeia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O MEIO AMBIENTE E A SOJICULTURA	21
2.1 A configuração da proteção ambiental no âmbito internacional e no âmbito nacional	21
2.2 O avanço da sojicultura no bioma amazônico	25
3 A PROTEÇÃO LEGAL DA FLORESTA AMAZÔNICA.....	33
3.1 A natureza jurídica do meio ambiente	33
3.2 A proteção constitucional ao meio ambiente.....	35
3.3 A proteção conferida pelo novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012)	39
3.3.1 Das áreas de preservação permanente (APPs).....	41
3.3.2 Das áreas de reserva legal (RL).....	49
3.3.3 Da supressão da vegetação para uso alternativo do solo e do controle do desmatamento	59
3.3.4 Do Cadastro Ambiental Rural e do Programa de Regularização Ambiental	60
4 OS INSTRUMENTOS VOLUNTÁRIOS DE GOVERNANÇA SUSTENTÁVEL: a Moratória da Soja.....	64
4.1 As boas práticas agrícolas.....	67
4.2 O pacto setorial da Moratória da Soja	71
4.2.1 A atuação do mercado e do Estado na proteção ambiental	79
4.2.2 Medidas de combate ao desmatamento do bioma amazônico a partir dos meios atualmente disponíveis.....	87
5 CONCLUSÃO.....	92
REFERÊNCIAS.....	97

1 INTRODUÇÃO

A expansão do sistema de produção em escala mundial, a integração comercial e econômica a nível internacional e o desenvolvimento tecnológico fomentaram uma crescente preocupação em relação ao meio ambiente à medida que os questionamentos sobre as limitações dos recursos naturais do planeta chamaram a atenção da comunidade global, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, quando as consequências decorrentes das atividades humanas começaram a afetar negativamente as sociedades.

Ao longo desse processo, a proteção ao meio ambiente passou a fazer parte das políticas comerciais e diplomáticas dos países, bem como adentrou a esfera do Direito Internacional, tendo como base a busca pelo desenvolvimento sustentável, de forma que fossem implementados modelos e políticas de produção que não prejudicassem as necessidades das futuras gerações, embora, como observa Ícaro Demarchi Araujo Leite (2011), a preocupação com um meio ambiente saudável data da Antiguidade, ainda que ligada ao direito de vizinhança e à propriedade, e até a década de 1960 foi tratada pontualmente e com prioridade a interesses econômicos e comerciais.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo, Suécia, no ano de 1972, da Organização das Nações Unidas (ONU), marca a base do Direito Internacional do Meio Ambiente, pois coincide com o início da movimentação dos Estados no sentido de regulamentar a questão, a fim de buscar a sua proteção, e, embora tenha carecido de um planejamento concreto, configurou-se como o ponto de partida da defesa ambiental. Assim, foi delineado o dever de cooperação internacional na Declaração de Estocolmo, em seu princípio 24, visando o desenvolvimento sustentável dos países, tendo em vista que se percebeu a necessidade do consenso entre as nações para o tratamento efetivo da questão ambiental, cujas emergências e consequências geram efeitos a nível global, sendo imprescindível orientar as relações jurídicas internacionais nesse sentido:

Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera possam ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania e os interesses de todos os estados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972, p. 07).

Contudo, o antagonismo entre as ambições e receios dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento era, desde já, notável, visto que estes temiam que as políticas de preservação causassem desaceleração e desequilíbrio no seu processo de desenvolvimento econômico. Portanto, sob o princípio das responsabilidades comuns, há diferenciação entre Estados desenvolvidos e em desenvolvimento, visto que os primeiros detêm encargo histórico

pelos danos ao meio ambiente promovidos para hoje serem identificados como tal, o que reforça a dinamicidade da ação conjunta dos países para estabelecerem medidas de proteção, ou contenção de danos, ao meio ambiente. Assim, o controle internacional e nacional são essenciais para mitigar os efeitos negativos da ação humana sobre o planeta, principalmente na atualidade, diante da complexidade das relações interfronteiriças, sendo que Estados menos desenvolvidos tendem a relevar as consequências ambientais, a fim de receber investimentos para solucionarem as recorrentes crises nos âmbitos financeiro e fiscal que vivenciam.

Apesar das dificuldades de implementação de planos concretos frente à própria dinâmica na qual os sujeitos de Direito Internacional estão inseridos, às declarações não obrigatórias, às convenções aplicáveis apenas aos seus signatários e à incongruência entre interesses diversos, essas movimentações provocaram efeitos nas sociedades, instituições e relações comerciais de todo o mundo, devido aos acidentes que eventualmente ocorreram – gerando conscientização e sinalizando a urgência da situação – e à progressiva pressão internacional, dos Estados e de organizações não governamentais, fomentando e ditando políticas de financiamento e relações comerciais, bem como, internamente, políticas públicas, legislações e operações da Administração Pública, como no caso de licitações para obras com impacto ambiental relevante, que visam a mitigação de problemas ambientais causados e potenciais.

Dessa forma, a conduta mais incisiva dos países no âmbito da proteção ao meio ambiente se estendeu, conseqüentemente, ao sistema financeiro e ao comércio internacionais, de modo que as regulamentações, no âmbito interno de cada Estado – decorrentes da crescente conscientização da sociedade civil e da pressão externa para que houvesse uma adequação ao almejado pela comunidade global – e no âmbito internacional, principalmente as resultantes de acordos comerciais e das organizações interestatais, em conjunto com fatores políticos, sociais e, logicamente, econômicos, traduziam, inicialmente, os deveres jurídicos ambientais como custo para a atividade econômica, ao passo que uma medida ambiental poderia se caracterizar como uma barreira não-tarifária, por exemplo. No entanto, houve também a busca por práticas que promoveriam o desenvolvimento ambientalmente sustentável e trariam efeitos positivos, no que tange à viabilidade do custo da produção em sentido amplo e aumento da competitividade, ressaltando-se que esses efeitos englobam também questões sociais, políticas e culturais.

O setor agroexportador se destaca no debate acerca das preocupações ambientais, pois sua atividade comercial promove maior exploração da terra, tanto pelo aumento de área como pela intensificação produtiva, o que gera diversos problemas, como o desmatamento de biomas

e compactação do solo, e, portanto, atrai demandas da sociedade civil e a atenção internacional para a promoção de um desenvolvimento sustentável ambiental, social e economicamente.

Nos países desenvolvidos [...], em decorrência da renda per capita mais elevada e do atendimento das necessidades mínimas de subsistência da população, esta passa a se preocupar com a qualidade dos produtos consumidos. Qualidade, esta, entendida no sentido amplo que inclui os métodos, insumos e demais elementos do padrão de produção. Para atender a este mercado consumidor, as empresas importadoras impõem diversos critérios não só relacionados aos atributos físicos dos produtos, mas ao seu sistema de produção, e que resultam comumente em requisitos incidindo sobre toda cadeia produtiva (SOARES, 2016, p. 15).

Em 2020, o referido setor foi responsável por 48% das exportações totais do Brasil, somando U\$\$ 100,81 bilhões, e, no ranking dos principais produtos, o complexo soja (grão, farelo e óleo) ocupou a primeira posição, com US\$ 35,24 bilhões e 101,04 milhões de toneladas, sendo que 73,2% da soja em grão exportada foi adquirida pela China (BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2021). A produção nacional de soja ostentou crescimento de destaque entre as décadas de 1970 e 1990, em razão, principalmente, da expansão de área, mas também por políticas públicas que incentivaram o setor, como “financiamento de pesquisa e desenvolvimento agrícolas, mecanismos de garantia de preço, programas de produção e crédito, subsídios, investimento em infraestrutura pública e políticas energéticas e fiscais de apoio” (SOARES, 2016, p. 29). Assim, a soja tem sido um dos principais produtos agrícolas exportados pelo Brasil desde 1990, cuja expansão se deu a partir do uso de sementes geneticamente modificadas, resistentes ao herbicida glifosato.

Assim, a produção, antes concentrada na região Sul, desde o fim da década de 1990, avançou para o Centro-Oeste, o que foi possível por causa da evolução tecnológica, e o aumento da produção ocorreu devido à política cambial da época, a qual tornou os preços internacionais da soja atrativos no cenário comercial. A continuidade da exportação promoveu o avanço para o Nordeste e Norte, atingindo, portanto, os biomas do Cerrado e da Amazônia principalmente, de modo que é imprescindível compreender como a sojicultura vem se adequando às exigências legais e aos novos paradigmas de proteção ao meio ambiente da comunidade internacional, com foco no mercado, em razão da expressividade desse setor no comércio exterior brasileiro.

Em 2009, a China passou a ser o maior parceiro comercial do Brasil¹ e suas importações de soja já vinham aumentando significativamente, demonstrando a força do mercado chinês em relação a *commodities*². Os maiores estados exportadores para o país asiático eram Mato

¹ Ressalta-se que um fator decisivo para tal acontecimento foi a crise econômica enfrentada pelos Estados Unidos da América (EUA) em 2008, que era o maior parceiro comercial do Brasil desde a década de 1930.

² Relacionam-se a produtos cuja produção e comercialização é ampla e consiste em matéria-prima a ser sujeita a processos de transformação industrial, podendo se classificar não só como agrícolas, mas também minerais, financeiras, dentre outras (THE NATURE CONSERVANCY, 2012).

Grosso, Rio Grande do Sul, Paraná e Goiás, com maior área de produção, em ordem crescente, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul e Goiás, mas com a limitação de terra a produção começou a se expandir ainda mais.

Observa-se, ainda, que o Brasil se destaca no setor de soja em grãos, mas não possui a mesma força competitiva em relação aos produtos semiprocessados, o óleo e o farelo, devido à valorização do grão pela política tributária, que tem baixo valor agregado, visto que “a exportação dos produtos primários e industrializados semielaborados foi desonerada do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços [Lei Kandir de 1996]” (SOARES, 2016, p. 26). Assim, há notável lentidão em se diversificar a cadeia produtiva de soja brasileira, o que alcançaria maiores e novos mercados compradores internacionais (THE NATURE CONSERVANCY, 2012). Recentemente, ainda, a produção alcançou os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, área conhecida como *Matopiba*.

Essa expansão acaba destacando discussões sobre a sustentabilidade da produção brasileira, tendo em vista o desmatamento da vegetação nativa; o sistema de produção de sucessão e monocultura, frequentemente usado e que causa o desgaste do solo e a redução da biodiversidade, à medida que estimula o crescimento de plantas invasoras; o uso excessivo de herbicidas, possibilitado pelas sementes transgênicas; entre outros. Em consonância com a crescente preocupação ambiental mundial desde a década de 1960, iniciativas públicas e privadas, bem como nacionais e internacionais, surgiram a fim de estabelecer um diálogo entre a sojicultura e a sustentabilidade, de forma que é de extrema relevância o estudo de como essas medidas estão sendo implementadas e os impactos trazidos à produção nacional, bem como o seu relacionamento com a legislação nacional.

Nesse cenário, destaca-se a publicação de relatório pelo Greenpeace Internacional (2006), que elucidou a participação da sojicultura na destruição da Amazônia, salientando o protagonismo do estado do Mato Grosso na situação. O documento atentou para a cumplicidade de governos e instituições financeiras internacionais que promoveram a produção desenfreada de *commodities* como um meio para o desenvolvimento, sem de fato agregar valor ao setor com a sustentabilidade, e apontou como solução que os destinatários da soja brasileira devem desenvolver parâmetros legais e políticas em relação à proveniência, condições e impactos ambientais da produção, demonstrando o papel do comércio internacional na proteção ao meio ambiente.

Essas questões chamaram a atenção dos importadores da soja brasileira, que passaram a exigir a cultivação sustentável e, por isso, geraram mudanças no país. A partir do começo deste século, no âmbito do mercado, acordos e programas foram estabelecidos e esquemas de

certificação socioambiental para setores do agronegócio em escala nacional e internacional foram desenvolvidos, configurando ferramentas importantes para promover a produção sustentável, que, no entanto, não deixam de ser um ônus ao produtor para se enquadrar no mercado exportador. Dentre esses instrumentos, destaca-se a Moratória da Soja, decorrente do comprometimento da Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove) e da Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (Anec), entre outros agentes, em 2006, de não financiar e nem comercializar soja proveniente de áreas desmatadas do bioma Amazônia, que é o foco deste trabalho. Por outro lado, como consequência da implementação da Moratória da Soja nas áreas que abrangem o Cerrado – Mato Grosso e Matopiba – a expansão em detrimento da vegetação nativa cresceu, visto que não alcançada pelo acordo, sendo criado o Programa de Gestão Econômica, Social e Ambiental da Soja Brasileira (Soja Plus) em 2011.

Dessa forma, dentro da importância da temática ambiental na comunidade internacional e nos seus principais organismos, que só aumentou desde que começou a se tornar pauta de discussão no século passado, é de extrema relevância o estudo de como a sojicultura vem se adequando às exigências do mercado importador e a instrumentos de proteção ao meio ambiente e da relação destes com as regulamentações legais internas, de forma a analisar os impactos ao comércio brasileiro, tendo em vista a participação significativa do setor agrícola na economia nacional e o protagonismo do complexo da soja dentro deste.

A União Europeia (UE) é a segunda maior importadora do grão brasileiro, porém é o mercado mais exigente no que tange à proteção ambiental e à produção sustentável. Em que pese esse fato, o estreitamento de laços comerciais com a China, principal destinatária da exportação de soja brasileira e parte que ocupa atualmente espaço extremamente dinâmico e de destaque na comunidade internacional, tem determinado suas políticas comerciais conforme, inclusive no âmbito da proteção ambiental, a demanda crescente do país asiático e as suas tensões com os Estados Unidos da América (EUA), que constituem um cenário de potencial acirramento da preocupação ambiental na produção e comércio de *commodities*.

Na China, principal destino dos produtos do complexo soja brasileiro, embora ainda não se enfrentem exigências ambientais para a compra dos produtos, a exigência de conformidade com padrões ambientais também deve se tornar uma realidade à medida que aquele país vem adotando internamente uma legislação mais voltada à sustentabilidade produtiva (SOARES, 2016, p. 50).

A concretização do diálogo entre sustentabilidade e produção agrícola é imprescindível não só para alcançar uma adequação aos parâmetros globais e a manutenção positiva da exportação brasileira no âmbito do comércio internacional, mas também para efetivar a proteção ambiental constitucional da ordem jurídica brasileira, o que impõe ao setor medidas de produção que atendam às exigências externas e à legislação nacional aplicável, englobando

relações comerciais, jurídicas e até diplomáticas, através de instrumentos, como as certificações, acordos e programas, observações legais, estrutura administrativa e contexto político.

Os países importadores, por meio de suas políticas, influenciam as negociações comerciais internacionalmente e a adoção de barreiras comerciais ou de medidas protecionistas por ambos provocaria impactos nas balanças comerciais agrícolas dos países exportadores. As principais intervenções de cunho protecionista são determinação de subsídios e implementação de tarifas e quotas, incluindo estratégias de reação às políticas dos demais países, sejam eles competidores ou importadores. Os efeitos dessas medidas para o comércio internacional são diversos, incluindo-se o ganho de participação no mercado ou a perda de competitividade (SANGUINET *et al.*, 2017, p. 643).

O papel do comércio internacional na proteção ao meio ambiente é claro e como o setor sojicultor possui protagonismo nas exportações agrícolas brasileiras, tem-se a necessidade de entender como ele vem se inserindo nesse cenário, tendo como base a regulamentação nacional, de forma a preservar sua competitividade e destaque, tendo em vista o mercado em crescente expansão e a localização da produção em biomas naturais que detêm a atenção global, a qual foi acirrada devido ao recente aumento do desmatamento e queimadas na Amazônia e à política negacionista, omissa e enganosa do governo do presidente Jair Messias Bolsonaro, o qual foi denunciado ao Tribunal Penal Internacional, no final de 2019, por incitação de violência contra populações indígenas, omissão na resposta a crimes ambientais, enfraquecimento das instituições de controle e fiscalização, entre outras questões. Esse cenário afeta a imagem externa do Brasil, o que conseqüentemente atinge relações comerciais, visto que o país se isola internacionalmente no contexto da preservação ambiental, e atrai maior pressão interna e externa no que tange à sustentabilidade das produções nacionais.

Assim, o objetivo principal deste trabalho é estudar a legislação nacional de proteção ambiental aplicável ao cultivo de soja no bioma amazônico e sua relação com a Moratória da Soja, um dos diversos instrumentos voluntários de governança ambiental inseridos no agronegócio, que atuam na busca por uma cadeia de produção economicamente viável, ambientalmente sustentável e socialmente adequada, em atenção às demandas do mercado consumidor internacional. Conseqüentemente, observar-se-á como a proteção ambiental no setor é afetada não só por pressões externas, principalmente comerciais, mas também por questões políticas internas, favoráveis ou não à preservação do meio ambiente juntamente com o desenvolvimento econômico, a partir de uma análise sistemática dos aspectos jurídicos, políticos, sociais e econômicos envolvidos e com foco nos principais países importadores da produção nacional, cujo destaque se dá à China e à União Europeia.

O presente trabalho tem finalidade básica pura, com a intenção de gerar conhecimento, aprofundar o pensamento crítico e elaborar ideias e hipóteses; é exploratório, proporcionando

maior familiaridade com o tema, visto que se trata de matéria dinâmica, estabelecendo relações entre a legislação nacional e a Moratória da Soja, no âmbito da proteção ambiental, e descrevendo suas características; e é explicativo, preocupando-se em identificar os fatores que compõem o cenário atual de proteção ambiental na sojicultura e analisar as suas implicações nas exportações brasileiras.

Os métodos adotados foram o indutivo e o dialético, este no quarto capítulo, e foram feitas pesquisa bibliográfica, documental e legislativa, sendo a coleta de dados por meio de doutrinas jurídicas, principalmente de Direito Ambiental e Direito do Agronegócio, artigos publicados em revistas especializadas, teses de doutorado, dissertações de mestrado, textos publicados *online*, documentos, relatórios e matérias institucionais, registros estatísticos, legislações e regulamentações pertinentes, fazendo-se também uso de trabalhos e artigos acadêmicos de outras áreas do conhecimento relativos ao tema, como economia. Destaca-se a natureza dinâmica das relações comerciais globais, tendo em vista que abarcam não só aspectos jurídicos, mas também políticos, diplomáticos, econômicos e sociais. Dessa forma, foi imprescindível a pesquisa bibliográfica, principalmente em razão de seu amplo alcance.

Ademais, é preciso apontar a mínima presença de pactos setoriais, no caso a Moratória da Soja, na literatura nacional, principalmente nas produções dentro da área jurídica. Ao contrário da Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e que em seu art. 3º, I, conceitua acordo setorial como ato contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, em função da responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos (BRASIL, 2010), “os poucos e pioneiros exemplos de parceria setorial encontrados em relatórios elaborados por órgãos administrativos foram implementados sem menção a dispositivos legais” (SOLON; MOULIN, 2021, p. 25).

No primeiro capítulo é feita uma contextualização do tema, com uma breve apresentação da proteção ambiental no cenário internacional e no cenário nacional e a relação entre o avanço da sojicultura brasileira e a degradação da Amazônia. Já no segundo capítulo há a análise da legislação nacional principal acerca da proteção do meio ambiente, com foco nas vegetações nativas, sob uma abordagem crítica, visto que as boas práticas agrícolas (BPAs), em sua maioria, baseiam-se, em relação às suas exigências, na lei nacional, e a fim de compreender juridicamente o que a Moratória da Soja implica e amplia.

No terceiro capítulo será estudada e analisada a Moratória da Soja, com foco em suas contribuições para a proteção do bioma amazônico, suas características criticáveis e passíveis de aprimoramento e sua relação com a legislação pertinente, após uma apresentação do que são e quais são os principais instrumentos voluntários de governança sustentável no âmbito do

agronegócio, de modo a demonstrar que se trata de mecanismos variados e amplamente explorados no setor, abrangendo não só os produtores e associações, mas também multinacionais, bancos nacionais e internacionais e organizações não governamentais (ONGs). Por fim, tem-se uma análise de como o contexto político e social influencia a proteção ambiental estatal, principalmente na área jurídica e institucional, e a proteção ambiental do mercado, de forma, na atualidade, negativa, o que, concluindo-se, apenas ressalta a importância de ambos os meios de proteção ao meio ambiente, seu mútuo suporte e aptidão de aprimoramento e o papel de base da legislação interna em prol da conservação ambiental e do desenvolvimento econômico sustentável.

2 O MEIO AMBIENTE E A SOJICULTURA

2.1 A configuração da proteção ambiental no âmbito internacional e no âmbito nacional

Como mencionado no início, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo, Suécia, de 1972, constitui a base do Direito Internacional do Meio Ambiente, quando os Estados começaram a discutir a questão em prol da preservação do meio ambiente no cenário de crescimento econômico e complexização das relações internacionais. Em 1983, foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Organização das Nações Unidas, da qual resultou o Relatório Brundtland, documento que apontou os principais problemas ambientais a partir de estudos realizados em diversas regiões do mundo e destacou a necessidade de realização de uma nova conferência. Paralelamente, o desastre ambiental em Bhopal, Índia, causado pelo vazamento de gás da fábrica de agrotóxicos Union Carbide, em 1984, e o acidente nuclear em Chernobyl – Ucrânia – em 1986, promoveram um maior engajamento da sociedade civil e incentivaram iniciativas públicas e privadas, visando a discussão e proteção do meio ambiente frente ao crescimento econômico.

Assim, em 1992, aconteceu, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, sobre temas como o reconhecimento do direito soberano dos Estados de explorar seus recursos naturais, o desenvolvimento da responsabilidade no Direito Internacional, a adoção de legislação ambiental a nível interno, a transferência de tecnologias ambientais e a destinação de recursos financeiros aos países em desenvolvimento, e teve como resultado a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, da qual um dos objetivos é a estabilização da concentração de gases de efeito estufa (GEE). Sua implementação se deu através das chamadas Conferências das Partes, nas quais compromissos foram sendo firmados, com destaque para o Protocolo de Quioto, de 1997. Ainda, foram tratadas formas de contribuir para o setor agrícola, em especial as *commodities*, por meio de remoção de barreiras tarifárias e não-tarifárias e subsídios, em conjunto com a produção ecologicamente sustentável, tendo em vista que tal setor domina grande parte das economias em desenvolvimento, bem como da sustentabilidade no comércio internacional, dentro da Agenda 21, o programa adotado.

Em seguida, ocorreu a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo, África do Sul, em 2002, também conhecida como “Rio +10”, da qual decorreu a Declaração Política, que não determinou metas concretas, e o Plano de Implementação, que retomou metas antigas, porém com abordagem do cenário da época. Ainda, a conferência se destacou pela integração entre representantes de vários setores da sociedade. Por fim, destaca-se a 21ª Conferência das Partes (COP-21), na qual foi criado o Acordo de Paris, que visa limitar

o aumento da temperatura média do planeta e foi marcado pela posterior retificação dos Estados Unidos – sob o governo de Donald Trump – e sua volta, com o início do mandato de Joe Biden.

Simultaneamente, segundo a World Trade Organization (2004), Organização Mundial do Comércio - OMC, em português, a discussão acerca do meio ambiente no setor comercial ganhou destaque na década de 1970, com foco nas consequências desestimulantes que as políticas de proteção poderiam trazer ao comércio internacional no estudo feito pela secretaria do então General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Acordo Geral de Tarifas e Comércio, em português, destinado à Conferência de Estocolmo. Entre os anos de 1973 e 1979 (Rodada de Tóquio), surgiu o Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio, que visava a transparência em relação a medidas ambientais adotadas. Na década de 1980, foi discutido o controle de exportações de produtos proibidos domesticamente, principalmente pelos países desenvolvidos.

Já na Rodada do Uruguai (1986-1993), questões ambientais foram tratadas no Acordo Geral sobre Comércio e Serviços, Acordos sobre a Agricultura, Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, Barreiras Técnicas ao Comércio, Subsídios e Medidas Compensatórias, e Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio. Após a reativação do Grupo de Medidas Ambientais e Comércio Internacional – criado em 1971 – a OMC continuou a discussão sobre comércio internacional e meio ambiente, sendo que, em 1994, foi criado o Comitê de Comércio e Meio Ambiente, responsável por trazer as questões ambientais às decisões da organização e que teve um papel fundamental na Rodada de Doha em 2001, com foco, inclusive, nos efeitos das medidas ambientais na acessibilidade de mercados (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2004).

Por outro lado, o início do endereçamento da matéria ambiental no Brasil está ligado à exploração de recursos naturais economicamente relevantes. Segundo Camila Faccioli (2016), o estabelecimento de instrumentos jurídicos e a atenção do poder público em relação ao meio ambiente têm como marco inicial a década de 1930, sem um caráter preservacionista, destacando-se o Código de Caça e Pesca (Decreto n° 23.672, de 02 de janeiro de 1934); Código de Águas (Decreto n° 24.643, de 10 de julho de 1934); Código de Minas (Decreto n° 24.642, de 10 de julho de 1934); o Decreto de Proteção aos Animais (Decreto n° 24.645, de 10 de julho de 1934); e o primeiro Código Florestal brasileiro (Decreto federal n° 23.793, de 23 de janeiro de 1934). Esses diplomas destinavam-se a regular o processo de urbanização e estimular o desenvolvimento nacional, sendo que, à época, não havia conhecimento acerca da limitação dos recursos naturais. As florestas nacionais eram consideradas espaços protegidos, porém sem definição de limites em prol da preservação.

A fim de atualizar a legislação à prematura preocupação mundial com o meio ambiente, a partir, como visto, da Segunda Guerra Mundial, o Código Florestal de 1934 foi revogado pela Lei n° 4.771, de 15 de setembro de 1965, que estabeleceu, em seu artigo 1°, as florestas e vegetações como bens de interesse comum a todos e, nos artigos 2° e 3°, áreas de preservação permanente, incluindo-se as que não poderiam ser suprimidas por causa de suas funções ambientais e a possibilidade de serem instituídas pelo poder público dentro de determinadas hipóteses (BRASIL, 1965). Contudo, nota-se que, apesar da tentativa do mencionado diploma, a preservação ambiental não prevaleceu na busca pelo crescimento econômico ao longo das décadas seguintes.

Menciona-se também a Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981, que traz diversos princípios diretivos em relação à Política Nacional do Meio Ambiente no art. 2°, dentre os quais o da ação governamental em prol do equilíbrio ecológico, sendo o meio ambiente patrimônio público a ser assegurado e protegido; a racionalização do uso dos recursos naturais; o planejamento e fiscalização destes; e a recuperação de áreas degradadas, e criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) (BRASIL, 1981).

Em 1996, foram feitas alterações no Código Florestal então vigente, que culminaram na Medida Provisória n° 2.166-65, de 28 de junho de 2001, das quais destaca-se o aumento das faixas de preservação permanente ao longo de rios; a necessidade de destinação de área de reserva legal; exceções de intervenção em área de preservação permanente; e, além das florestas, áreas com ou sem vegetação nativa passaram a ser consideradas de preservação permanente, com o objetivo de proteger recursos hídricos, o solo, a estabilidade ecológica, a biodiversidade, entre outros (BRASIL, 2001), trazendo maior proteção ao meio ambiente, de modo que os proprietários rurais economicamente afetados tentaram frear tais mudanças, porém sem sucesso.

Assim, foi promulgada a Lei n° 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que determina sanções administrativas e penais a lesões ao meio ambiente, regulamentada somente cerca de 10 anos depois, pelo Decreto Federal n° 6.514, de 22 de julho de 2008, cuja vigência gerou determinações contestáveis no novo e atual Código Florestal brasileiro, a Lei n° 12.651, de 25 de maio de 2012, frutos da movimentação dos ruralistas e de grandes proprietários de terra em prol de conter os avanços legais de proteção ambiental no Brasil.

No âmbito constitucional, a Constituição Imperial, de 1824, não abordou a matéria, mesmo que na época dependesse o país da exportação de produtos primários não manufaturados, assim, submetido aos recursos naturais, quando prevalecia o ideal de que o

Estado não deveria interferir na atividade econômica, e, por sua vez, a Constituição Republicana de 1891 determinou a competência da União para legislar sobre suas minas e terras, do que se conclui que aos estados cabia legislar sobre as que não fossem da União (ANTUNES, 2021).

Já a Constituição de 1934 estabelecia a competência legislativa exclusiva da União para legislar sobre os bens de domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, água, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração, em seu art. 5º, XIX, alínea “j”, e a competência concorrente da União e dos estados para proteger as belezas naturais no art. 10, III (BRASIL, 1934). Sob esta Constituição nasceu o Código das Águas de 1934, que visava a produção de energia elétrica, e o Código Florestal de 1934, relativo à utilização econômica das florestas, em consonância com a preocupação de se promover o desenvolvimento econômico através de atividades de infraestrutura na Era Vargas. A Constituição de 1937 previa proteção e cuidados ao patrimônio paisagístico e dos locais dotados de natureza, pela nação, estados e municípios, com equiparação de ações contra os bens protegidos como sendo contra o patrimônio nacional, e a competência da União para legislar sobre bens de domínio federal, minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração (BRASIL, 1937).

Ainda, a Constituição de 1946 previa a proteção pelo poder público dos monumentos naturais, paisagens e locais de particular beleza e a competência federal para legislar sobre o subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca e determinou a integração e desenvolvimento da Amazônia (BRASIL, 1946), dando base à confecção do Código Florestal de 1965 e, em 1953, à criação da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia, responsável pela primeira definição de Amazônia Legal.

Por fim, a Constituição de 1967 determinou a regulação do aproveitamento agrícola de terras sujeitas a desastres ambientais a prévio levantamento ecológico e que o mau uso da terra impediria o recebimento de incentivos e auxílios governamentais e previu a competência federal para legislar sobre recursos minerais, metalurgia, florestas, caça e pesca e água, entre outros (BRASIL, 1967). É notável que as constituições anteriores do Brasil não se preocuparam com a proteção do meio ambiente, sendo extremamente singelas e genéricas, ao encontro da concepção de inesgotabilidade dos recursos naturais e crescimento econômico como prioridade. Mesmo a carta militar, decretada quando do nascimento da discussão ambiental enquanto tópico preocupante, não se alinhou à prematura orientação global, justamente pelo contexto de busca do desenvolvimento nacional.

Em geral, pode-se dizer que as Constituições anteriores à de 1988 não contemplaram a proteção ambiental de forma global e sistemática, mas apenas, de forma compartimentada, estabeleceram a proteção de alguns dos elementos integrantes do

meio ambiente (água, minérios, fauna – caça e pesca –, florestas etc.), tendo o legislador adotado tal postura por razões outras que não a proteção ecológica em si, por exemplo, interesses econômicos, proteção da propriedade privada, saúde pública, entre outras. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 310).

Em dissonância do até então ocorrido, a Constituição da República Federativa do Brasil (CF), de 05 de outubro de 1988, adotou o objetivo de manutenção de um ambiente ecologicamente equilibrado em prol da vida humana, enquanto direito de todos, decorrente da Conferência sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, de 1972, a partir da qual também foi inserido em países da Europa e América Latina, em suas constituições. No Brasil, trata-se de direito fundamental, com a Carta Magna de 1988 sendo o primeiro texto constitucional brasileiro a dispor sobre o meio ambiente de forma dinâmica e ampla, inovando também ao dedicar ao tema um capítulo inteiro dentro da determinação da ordem social.

A Constituição de 1988 não desconsiderou o meio ambiente como elemento indispensável e que servira de base para o desenvolvimento da atividade de infraestrutura econômica. Ao contrário, houve um aprofundamento das relações entre o meio ambiente e a infraestrutura econômica, pois, nos termos da Constituição de 1988, é reconhecido pelo constituinte originário que se faz necessária a proteção ambiental de forma que se possa assegurar uma adequada fruição dos recursos ambientais e um nível elevado de qualidade de vida às populações. (ANTUNES, 2021, p. 57).

O marco legislativo extremamente importante para a proteção ambiental no Brasil é, portanto, a Lei n° 6.938/1981, que baseou a regulamentação na Carta Magna de 1988, impulsionando a legislação infraconstitucional, cujo norte passou a ser a ampla e sistemática proteção do texto constitucional, cujo capítulo exclusivamente dedicado ao meio ambiente não é disposto isoladamente, visto que é englobada em outras matérias, como na ordem econômica, determinando uma análise conexa e não restrita do Direito Ambiental.

2.2 O avanço da sojicultura no bioma amazônico

O principal produto agrícola brasileiro no final do século XIX e início do século XX era o café, em que os estados produtores dominavam a política nacional, e a descentralização da época permitia uma regionalização das exportações, sendo a borracha na Amazônia. Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, com o apoio militar e da classe média emergente e a aspiração ao desenvolvimento industrial, instaurou-se uma política nacionalista de uso do território nacional em prol do país como um todo, o que foi acirrado com o Estado Novo, em 1937. Nesse período, houve um avanço populacional para o oeste da Amazônia em busca de seu potencial natural, bem como em razão da preocupação com o controle da região pelos países vizinhos e insurgências comunistas.

Dessa forma, foram promulgadas leis consistentes com esse cenário, a fim de utilizar o território nacional para o crescimento econômico do Brasil, como já visto no tópico anterior,

destacando-se o Código Florestal de 1934, que determinava a manutenção de 25% da propriedade rural com a mata nativa, porém se tratava de uma forma de garantir a produção madeireira, visto que o avanço do desmatamento afastava os recursos das cidades, encarecendo o transporte de lenha (BRASIL, Senado, 2021), e não se aplicava à Amazônia, ainda não identificada na legislação nacional; e foi criado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que visava identificar os recursos naturais brasileiros passíveis de exploração, com coleta de informações e mapeamento do território (BROWN; KOEPPE, 2014).

É possível apontar como o início do desmatamento da Amazônia enquanto problema ambiental, dentro da realidade de busca pelo desenvolvimento econômico em detrimento da preservação natural, o período da ditadura militar, em função de incentivos para ocupação e desenvolvimento da área, sem levar em consideração questões sociais, ambientais e políticas. O regime instaurado em 1964 buscou um desenvolvimento industrial rápido, com abertura a investimentos externos, e integração do território nacional, com ocupação e exploração da Amazônia. O Código Florestal de 1965 apresentou restrições ao desmatamento ao determinar áreas de preservação permanente (art. 2º), submeter a exploração de florestas da bacia amazônica a planos técnicos estabelecidos pelo poder público (art. 15) e exigir manutenção de 50% da cobertura arbórea na propriedade rural (art. 44) (BRASIL, 1965), embora tais questões se relacionam mais ao controle governamental sobre os proprietários rurais do que à preservação ambiental.

A expansão econômica da década de 1970 do século XX, simbolizada pela construção da Transamazônica, acarretou uma acelerada destruição da floresta para a criação de gado e mesmo para áreas de garimpo. É importante observar que os governos de então foram os fundamentais e mais importantes indutores do processo, pois, através de toda uma série de incentivos fiscais, estimularam a destruição ambiental. (ANTUNES, 2021, p. 610).

Ainda, a preocupação de conhecer a Floresta Amazônica também estava relacionada à segurança nacional, sendo criada a Comissão Nacional de Atividades Espaciais (CNAE) em 1963, a qual teve o auxílio da National Aeronautics and Space Administration (NASA), Administração Nacional de Aeronáutica e Espaço, em português, programa dos EUA, acerca de utilização de radares aéreos, o que sinaliza a ação estadunidense em garantir que a região não se tornasse um reduto comunista, no contexto da Guerra Fria e da presença do país na América Latina. Em 1971, a CNAE foi dissolvida e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) foi criado, instituição que ao decorrer das décadas acompanhou o desmatamento da Amazônia, coletando dados e estatísticas. Na década de 1970, programas de desenvolvimento foram efetivados na região, com financiamento internacional, promovendo o estabelecimento de infraestrutura de conexão, o que trouxe, na década seguinte, contestações internas e externas

quanto ao desmatamento, a desproteção de terras de populações nativas, conflitos de posse rural, entre outras questões (BROWN; KOEPPE, 2014).

Essa desaceleração econômica levou os produtores a depreciarem seus ativos florestais que, quando esgotados, levavam a um novo ciclo de migração e destruição das florestas. Paralelamente, vigoravam políticas públicas de legitimação da posse da terra pela derrubada das florestas. (AMARAL, 2018, p. 39).

Na década de 1980, a colonização e ocupação do solo, inclusive por grilagem, investimentos como de construção de estradas, e a concessão de crédito custaram 18 milhões de hectares da floresta, sendo que, a partir de 1994, a correlação entre o desmatamento e o setor agropecuário se tornou evidente, tendo em vista a posição alcançada pelo Brasil no mercado internacional enquanto fornecedor de soja e carne (MELLO; ARTAXO, 2017). Isso se deu sob a redemocratização do país e o neoliberalismo enquanto orientação econômica sistemática dominante, bem como a cobrança de movimentos civis e ONGs ambientalistas e a defesa dos direitos humanos, também no âmbito internacional.

Assim, esse cenário levou a mudanças no processo de financiamento pelo Banco Mundial em relação à Amazônia e a alteração do Código Florestal de 1965, pela já mencionada Medida Provisória nº 2.166-65, de 28 de junho de 2001, com a determinação de área de preservação permanente, reserva legal e alterações de limites de desmatamento e com regulação específica para a Amazônia Legal. Mesmo assim, o desmatamento continuou acelerado na última década do século XX, sendo o seu crescimento ligado cada vez mais ao mercado de carne e à sojicultura, relacionados entre si na produção e na comercialização.

Diante de uma taxa de aumento do desmatamento da Floresta Amazônica em 40% entre julho de 2001 e agosto de 2002, em relação ao período anual anterior, que até então se encontrava relativamente estável, correspondente a cerca de 18.000 Km² ao ano, e do desmatamento de cerca de 27.400 Km² em 2004, devido à demanda internacional por *commodities* agroindustriais, escassez de terras para expansão agrícola, difusão da produção de soja e carne bovina e à fragilidade da proteção ambiental legal no país, o governo brasileiro viu o uso do solo no bioma como um problema que deveria ser endereçado e criou o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAm) em 2003, consistente em medidas estratégicas de combate ao desmatamento, elaboradas por meio do trabalho conjunto de vários ministérios atuantes em quatro áreas: política fundiária, monitoramento e controle, fomento a atividades sustentáveis e política de infraestrutura. Em 2005, houve redução à média de 18.000 Km² ao ano novamente, 30% a menos em relação ao ano anterior, com destaque para a ação do governo federal em proteger áreas, criando parques nacionais e demarcando terras indígenas em combate à grilagem (GREENPEACE

INTERNATIONAL, 2006). Destaca-se que, na segunda fase do programa, a partir de 2009, os acordos setoriais, como a Moratória da Soja, passaram a ser inseridos no plano, como medidas aptas a contribuir para a redução da destruição ambiental.

O *boom* da soja no bioma amazônico representou significativo crescimento econômico, com a produção anual passando de 20 milhões de toneladas em 1990 para 50 milhões de toneladas em 2004, sendo, ainda hoje, um dos principais setores responsáveis pelo desmatamento da floresta, em conjunto com o desenvolvimento de infraestrutura e grilagem, porém não é o único, com destaque para a extração madeireira e a pecuária (MELLO; ARTAXO, 2017). Segundo o Greenpeace International (2006), a soja, enquanto *commodity* agrícola, assumiu as rédeas da destruição da floresta tropical por meio de três grandes empresas estadunidenses, a Archer Daniels Midland (ADM), Bunge e a Cargill, que dominam o setor de esmagamento da soja na Europa para abastecer a indústria de ração animal, alcançando alta produção de carne e laticínios. Não bastasse, a Cargill está inserida também na pecuária em grande escala e processamento de carne, de forma que se enquadra, dentro da cadeia de produção, como fornecedora, compradora, processadora e consumidora.

Exportada para a Europa e China, a soja teve um papel importante na construção do poder econômico e político em uma região que, não muito tempo antes, era considerada atrasada. Isto é melhor exemplificado pela ascensão do maior produtor de soja do mundo, Blairo Maggi [do Grupo Maggi], que se tornou o governador do estado de Mato Grosso. (BROWN; KOEPPE, 2014, p. 72).

O crescimento da indústria da soja no país está atrelada a mudanças na configuração do mercado de *commodities* internacional. Até o final do século XX, os EUA praticamente detinham o monopólio das exportações, porém a expansão da soja na América Latina se deu através da liderança das multinacionais estadunidenses e contribuiu para a queda dos preços. Destaca-se que os EUA continuaram a ocupar a posição de maior produtor mundial, havendo apenas uma alteração na dinâmica global. Além de servir como ração animal (o farelo), a soja é relevante para a indústria alimentícia, sendo sua parte oleosa utilizada na produção de maionese, margarina, iogurtes, entre outros produtos de consumo humano, e serve de matéria-prima para a indústria cosmética, biocombustíveis, lubrificantes, tintas para impressão gráfica e polímeros (THE NATURE CONSERVANCY, 2012).

Inicialmente, a invasão do cultivo se deu no Cerrado, com o fornecimento de agroquímicos e construção de infraestrutura para exportação, mas o aumento do preço da terra levou ao avanço dentro da Floresta Amazônica. Ainda, o controle legal da propriedade das terras é um fator facilitador, pois, embora $\frac{3}{4}$ da Amazônia Legal sejam terras públicas e indígenas, muitas são, na realidade, áreas vazias, vulneráveis e sem qualquer proteção, enquanto outras não são oficialmente reconhecidas como terras indígenas, o que dificulta o controle e

proteção efetiva pelo governo e promove a prática da grilagem. Segundo o The Nature Conservancy - TNC (2012), 24% da área mundial plantada com soja se encontrava no Brasil, sendo a *commodity* já considerada como o maior produto agrícola do país, que, em 2012, ocupava a posição de segundo maior exportador de soja.

Assim, a monocultura do grão era instalada em áreas florestais, mas também em regiões previamente desmatadas para a pecuária, daí a mencionada relação entre as atividades na produção. Na conversão direta, usualmente se planta arroz de início, a fim de preparar o solo. Em 2004, 5% da área total de plantação de soja no Brasil se encontrava no bioma Amazônia, sendo, conforme o relatório do Greenpeace International (2006), 90% relativo ao estado do Mato Grosso, o qual representava, em 2012, 8% do total da soja produzida a nível mundial (THE NATURE CONSERVANCY, 2012).

As consequências do desflorestamento são diversas, tendo impactos ambientais e sociais: prejudica o solo, causa danos irreversíveis à fauna e à flora, promove a contaminação de rios, contribui para o aquecimento global e alteração de microclimas, em função da emissão de GEE, reduz a evapotranspiração, o que aumenta o risco de incêndios na área, e afeta negativamente comunidades locais, com maior incidência de doenças tropicais, exclusão social e marginalização de povos indígenas e comunidades tradicionais (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015; MELLO; ARTAXO, 2017), bem como acirra a violência na disputa por terras. Não bastasse, trata-se da maior floresta tropical do mundo, cuja umidade é vital para a regulação do clima global, em função do ciclo da água e da capacidade de abater o gás carbônico. Especificamente em relação à produção da soja, os problemas associados são:

Desmatamento e conversão de habitats naturais em terras agrícolas com impactos na biodiversidade; distúrbio de áreas preservadas ou protegidas; grandes quantidades de gases de efeito estufa causadas por incêndios ou abertura de novas áreas; conflitos sobre posse e uso das terras; baixo nível de tratamento e violações dos direitos de povos indígenas e comunidades locais; baixas condições de trabalho; erosão do solo; desmatamento; e baixo nível de processamento de terras aráveis; uso irresponsável de água potável, especialmente em ambientes onde há escassez deste recurso; poluição de águas superficiais e subterrâneas. (THE NATURE CONSERVANCY, 2012, p. 08).

De fato, a soja alcançou grande destaque no comércio externo brasileiro, a princípio pela grande demanda internacional ligada à necessidade de aquisição de insumo proteico para animais de criação industrial (carne bovina, suína e de frango) e redes de *fast-food*, principalmente da Europa, na década de 2000, mas também porque a aquisição de terra por meio de apropriação ilegal e sua exploração desenfreada e irresponsável era facilitada diante da ausência de ações governamentais e fiscalização efetiva, bem como em função do uso de trabalho escravo na produção, o que garante os melhores preços a nível global. Assim, o

crescimento da produção e demanda pela *commodity* acarretou avanços de infraestrutura na Amazônia, dando margem à construção de estradas, por exemplo, muitas vezes de forma ilegal, e, conseqüentemente, promovendo o desmatamento.

No verão de 2004, o município [Feliz Natal] construiu ilegalmente uma estrada de 120 Km para lugar nenhum, sem uma licença estadual que requer uma avaliação de impacto ambiental, a fim de fomentar o desenvolvimento da soja na região. Quando o município ficou sem fundos, escusou-se da responsabilidade. Em uma reunião do conselho em abril de 2005, um porta-voz do prefeito declarou que o município não era responsável por garantir que a estrada fosse legal, pois seria um projeto estadual. (GREENPEACE INTERNATIONAL, 2006, p. 29, *tradução livre*).

Até 2017, cerca de 20% da floresta original já havia sido derrubada, em termos gerais, não só em relação à produção de soja. Entre 1990 e 2000, a média anual era de 18,6 mil Km², de 2000 a 2010, ficou na média de 19,1 mil Km² e entre 2012 e 2017 caiu para 6 mil Km². Neste último período, percebe-se que as medidas implementadas, desde o início do século XXI, contribuíram para a redução das taxas de desmatamento significativamente, com destaque para certificações, acordos e programas acerca do não desmatamento (com restrição de crédito, por exemplo), formulados no âmbito do mercado, criação de áreas protegidas, monitoramento, exigências do mercado e maior efetivação da legislação, em que pese passível de crítica, o que será adiante abordado.

Em uma análise global, a queda do desmatamento verificada entre 2005 e 2012 passou a se inverter, ainda que aos poucos, a partir deste ano, devido à falta de compromisso político, enfraquecendo as políticas socioambientais, medidas legais dos Poderes Executivo e Legislativo no sentido contrário, como a anistia de grilagem de terras, redução de áreas protegidas, impunidade de crimes ambientais e à dificuldade de controle pelo mercado, em conjunto com a ineficácia governamental. (GREENPEACE, 2017).

Além desses fatores, é preciso apontar também o mercado importador chinês. Até o ano de 2018, a China, sendo a maior compradora de soja do mundo, importava principalmente do Brasil e dos EUA, porém, com a intensificação da guerra comercial entre Washington e Pequim através da aplicação mútua de uma tarifa sobre as importações entre ambos os países, a compra de soja dos Estados Unidos pela China despencou, levando o governo chinês a buscar outras alternativas – dentre as quais se encontra o Brasil – na época da última eleição presidencial, cujo expoente foi Jair Messias Bolsonaro, com promessas de flexibilizar a proteção ambiental, que atualmente se sabe que foram de fato cumpridas.

O desmatamento no Bioma Amazônia registrou o maior aumento desde 2008, segundo dados do INPE (Sistema PRODES), com crescimento de 9,5% (passou de 11 mil km² entre agosto de 2019 e julho de 2020 (quando comparado com a temporada anterior). Os casos dos Biomas do Pantanal e da Amazônia brasileira apenas repetem a tragédia consolidada no Bioma da Mata Atlântica, considerada um dos hot spots globais da biodiversidade e que tem hoje tão somente 12% da sua cobertura vegetal original preservada. Como referido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, ao comentar a

situação dramática que se verifica hoje na Amazônia brasileira, a mesma já possui desflorestamento que se aproxima de 20% em relação à sua cobertura original, tomando, assim, um rumo que pode conduzir a um processo similar à tragédia ecológica verificada na Mata Atlântica. A respeito da “gramática do desmatamento” na Amazônia, o Ministro Barroso sintetiza com precisão: “o desmatamento costuma seguir uma dinâmica constante: extração ilegal de matéria, queimada, ocupação por fazendeiros e produtores (gado e soja) e tentativa de legalização da área pública grilada”. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 41).

No ano passado, 2020, foram concedidas isenções tarifárias pela China para importação de soja dos Estados Unidos, a fim de dar início à concretização de acordo entre as partes, e, embora tenham sido retomadas as exportações estadunidenses para o país asiático de forma significativa, o conflito entre os atores se encontra em andamento e, com a mudança presidencial, em revisão. Dessa forma, vê-se como esse contexto afeta diretamente as exportações brasileiras de soja, de modo que uma possível expansão do setor e a crescente demanda da China, visível nos últimos anos, mobilizem uma maior preocupação ambiental. Ainda, o mercado europeu tem exigido uma cadeia produtiva de acordo com os preceitos da sustentabilidade ambiental e social de forma cada vez mais incisiva nas últimas décadas.

Internamente, deve-se realizar a demarcação de áreas protegidas, como parques nacionais, terras indígenas e reservas, de forma estratégica, pois grandes áreas intocadas atuam como barreira para queimadas, diminuindo a probabilidade de catástrofes futuras, e uma área propriamente demarcada torna mais difícil a apropriação ilegal, passando a ser notavelmente contestável; legislação protetiva e punitiva clara em conjunto com fiscalização e aplicação efetiva; transparência para controle pela cadeia produtiva; implementação de políticas públicas; exigências socioambientais para investimentos e financiamentos da produção; e desenvolvimento de ações sociais e não governamentais, os quais são fatores aptos a contribuir para o combate à expansão da soja em áreas florestais.

Por outro lado, no âmbito do comércio externo, é preciso rastrear a cadeia de produção e consumo, de modo que os importadores possam identificar se a origem da soja, em farelo, óleo ou grão, na carne animal, produto derivado ou no produto cuja matéria-prima é a soja, é de áreas desmatadas da Floresta Amazônica, se utiliza trabalho escravo ou desrespeita os direitos humanos internacionais e quais são as legislações nacionais aplicáveis, e, sendo o caso, não adquirir.

Também, a criação ou aprimoramento e o incentivo à inserção dos agentes em programas, acordos e certificações ambientais enquanto instrumentos voluntários de governança sustentável se trata de meio mutuamente benéfico, pois, assim, evita-se o boicote comercial, protegendo o viés econômico no caminho da sustentabilidade e agregando valor à cadeia, em atenção ao mercado consumidor, com destaque para a possível participação do

governo nesses mecanismos. Ainda, é necessário desenvolver ração animal de forma responsável, criando e investindo em cadeias de produção de acordo com a necessidade de proteção que o meio ambiente requer, bem como com as leis e acordos aplicáveis, e exigir do poder público a transparência em relação a dados socioambientais.

3 A PROTEÇÃO LEGAL DA FLORESTA AMAZÔNICA

Inicialmente, aponta-se que a competência para legislar a respeito das florestas do território nacional é da União, dos estados e do Distrito Federal (DF), conforme determina o art. 24, inciso VI, da Constituição Federal, que em seu §1º estabelece que a União se limitará a estabelecer normas gerais (BRASIL, 1988). Em consonância com o disposto, a Lei nº 12.651/2012 é a legislação geral acerca do tema, de modo que devem ser observadas as normas estaduais e do distrito federal, conforme o caso, e estas não podem, em qualquer hipótese, contrariar os limites do Código Florestal, enquanto lei federal. Os estados e o Distrito Federal detém competência suplementar, portanto cabe a estes entes preencher as lacunas da lei geral e instituir normas específicas. Ademais, podem os municípios legislar sobre o meio ambiente, observados o interesse local e os limites do ordenamento jurídico impostos pelos demais entes federados, conforme o Informativo nº 857 do Supremo Tribunal Federal (STF) (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2017).

Neste capítulo, será abordada a proteção que o ordenamento jurídico brasileiro confere às florestas nacionais, em especial ao bioma amazônico, onde a sojicultura avançou significativamente, sendo um dos principais agentes da devastação da floresta tropical, como já visto. Assim, entender-se-á o que o produtor agrícola precisa atender, a fim de se enquadrar na cadeia da soja de forma legal e ambientalmente sustentável no que diz respeito ao cumprimento da legislação nacional, buscada pela comunidade internacional e cada vez mais exigente em relação aos critérios de proteção ambiental.

3.1 A natureza jurídica do meio ambiente

A Lei nº 6.938/1981, em seu art. 3º, I, definiu o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981). A partir dessa definição, aponta-se que o meio ambiente é um bem difuso, de forma que é caracterizado pela transindividualidade, indivisibilidade e coletividade em sentido amplo, não se referindo apenas a um grupo e tendo sobre si diversos interesses, e constitui direito fundamental de terceira geração previsto no *caput* do art. 225 da CF, enquanto bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (BRASIL, 1988).

Assim, o fato de existir a propriedade privada sobre determinados bens ambientais não retira a característica de serem bens voltados para o bem-estar da coletividade. Assim, todos podem utilizar tais bens, mas não podem transacionar ou dispor deles sem garantir às próximas gerações o suficiente para o seu desenvolvimento (TRENNEPOHL, 2020, p. 28).

O poder de disposição dos indivíduos é regulado pela norma constitucional, visto que os bens jurídicos ambientais são de interesse social e se submetem ao regime de direito público na sua regulação. Portanto, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto bem de uso comum do povo essencial à qualidade de vida sadia, impõe uma renúncia ao ideal liberal-individualista no entendimento e na aplicação dos institutos relativos, rompendo com o individualismo que sempre caracterizou o regime jurídico de direitos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021).

A titularidade do bem difuso não é o fundamento da tutela, mas sim a sua relevância social, visto que a lesão alcança sujeitos de forma indeterminada, podendo inclusive ser a humanidade, como no caso da exploração da Amazônia. Ademais, não se trata de direito do Estado, visto que pode ser oposto a este, não havendo confusão entre sua natureza pública e o interesse público da sociedade. Destaca-se que, se não é o titular do direito, não pode o Estado dele dispor e, conforme previsão do art. 70, §3º, da Lei nº 9.605/1998, a conduta omissiva estatal diante de conhecimento de infração ambiental gera corresponsabilidade (BRASIL, 1998).

O art. 2º do Código Florestal determina que as florestas e demais vegetações nativas, com utilidade para as terras que revestem e presentes em território nacional, são bens de interesse comum a todos os habitantes do país, sendo possível o exercício do direito de propriedade, em atenção às disposições da legislação aplicável (BRASIL, 2012a). Contudo, ao contrário do que ocorre com o meio ambiente, definido legalmente pela Lei nº 6.938/1981, o diploma citado não traz uma definição de floresta, limitando-se a indicar que se destina à proteção das florestas existentes em território nacional e demais formas de vegetação nativa, elementos do meio ambiente, diferenciando-os, quando pertinente, a partir de denominações e conceitos provenientes de outras áreas do conhecimento.

O Código Florestal atual preocupou-se em estabelecer definições, para os efeitos de suas normas, de modo que a omissão de definição do que seria uma floresta, para a lei, pode ser justificada pela insustentabilidade de um conceito geral e pela amplitude do elemento, pois “o Cerrado não será definido nos mesmos termos em que é definida a Floresta Amazônica, sendo esta diferente da Mata Atlântica. Enfim, o aplicador da lei florestal deverá ter presente qual o tipo de floresta que, no caso concreto, está necessitando de proteção legal” (ANTUNES, 2021, p. 614). Assim, recorre o Direito aos conceitos pertencentes a outras áreas do conhecimento para estabelecer regulação específica a tipos determinados, que, de acordo com a importância em relação ao tema, serão estudados neste capítulo, no tópico dedicado à lei geral da proteção florestal.

Por sua vez, o texto constitucional traz previsão específica para determinados biomas brasileiros, a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, determinando-os como patrimônio nacional (BRASIL, 1988), o que “não atrai a competência do órgão federal de meio ambiente para sua utilização ou exploração, nem da Justiça Federal para julgar a matéria com base no art. 109 da Constituição Federal” (TRENNEPHOL, 2020, p. 109) e não confere a tais ecossistemas uma proteção jurídica maior em relação aos demais.

O Brasil detém 40% de floresta tropical remanescente no mundo, consistente na Amazônia, bem de natureza jurídica difusa e patrimônio nacional, o que gera uma responsabilidade interna perante a comunidade internacional, dada a importância do bioma para o planeta, contudo deve a sociedade global cooperar com a preservação florestal, não só por meio de recursos financeiros, tecnológicos e de mercado, mas também comportamental, visto que, como relatado, multinacionais de origem externa, principalmente estadunidenses, possuíram e possuem relevante papel na destruição da Amazônia.

3.2 A proteção constitucional ao meio ambiente

Desde a década de 1970, passou-se a falar na proteção ambiental enquanto valor constitucional, quando as cartas magnas passaram a inserir em seu texto a matéria, como a portuguesa (1976), espanhola (1978), colombiana (1991), alemã (com a reforma em 1994), sul-africana (1996), suíça (2000), boliviana (2009), entre outras, o que foi precedido e incentivado pela proteção ambiental no âmbito do Direito Internacional e também na esfera dos Direitos Humanos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021), cujas ações e relevância foram abordadas no início deste trabalho.

Dessa forma, é imperioso transcrever o núcleo central da proteção ambiental constitucional brasileira: “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” (BRASIL, 1988). Conforme Paulo de Bessa Antunes (2021), o direito é titularizado por todos que estiverem no território nacional, sem distinção, o que não ocorre com outros direitos constitucionais, que possuem seus destinatários identificados, como, por exemplo, no caso dos direitos e garantias individuais, os quais são destinados aos brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil.

Ao dedicar um capítulo ao meio ambiente, a Constituição Federal ressaltou a complementaridade entre o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito

à vida, ambos na qualidade de direito fundamental. A sua defesa e preservação é incumbência do poder público e da coletividade, mas o texto constitucional especifica os deveres do poder público em prol da efetividade desse direito: preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais; prover o manejo ecológico; preservar a diversidade e integridade do patrimônio genético nacional e fiscalizar entidades de pesquisa e manipulação relacionadas; definir espaços territoriais especialmente protegidos, nos quais somente poderá haver qualquer ação de acordo com a lei e desde que não haja comprometimento da integridade daquilo que justifica sua proteção; exigir estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade com potencial de degradação significativa; 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; promover a educação ambiental e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; e proteger a fauna e a flora, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade (BRASIL, 1988). Nesse cenário, insere-se os três poderes na observância das disposições constitucionais, de modo que há limitações objetivas, deveres e permissões a serem atendidas por todos os entes estatais em todos os entes federativos.

A qualidade de direito fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se funda na sua caracterização material, visto que, apesar de não se encontrar no rol expresso dos direitos fundamentais, o seu conteúdo se relaciona com outros direitos dessa natureza, enquanto condição da vida humana, e há ligação direta com a dignidade da pessoa humana. Dessa forma, os direitos elencados no art. 225, *caput*, da CF são exigíveis, independentemente de regulamentação infraconstitucional, por possuírem eficácia plena e imediata, e os instrumentos direcionados ao poder público, no §1º, não podem servir como obstáculo ao direito ao meio ambiente sadio, sendo os órgãos públicos seus sujeitos passivos, inclusive na promoção de atividade com impacto ambiental.

É necessário observar que a determinação de preservação e restauração se destina a processos ecológicos essenciais, do que se deduz existir processos ecológicos não essenciais, o que apresenta contradição, visto que “a interação e o equilíbrio são as características fundamentais da vida em natureza. [...] o constituinte pretendeu resguardar uma estrutura natural mínima capaz de assegurar a reprodução e o desenvolvimento de determinados padrões de ecossistemas” (ANTUNES, 2021, p. 73).

Além disso, diante da crise climática vivenciada atualmente, em função do aquecimento global, passou-se a questionar se o direito à integridade do sistema climático seria um direito fundamental em razão do regime de proteção constitucional ao meio ambiente. Tendo em vista

que se insere no núcleo do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial para assegurar uma qualidade de vida sadia e digna, seu reconhecimento gera deveres estatais e da sociedade de proteção ao sistema climático, que se fundam em um problema global, o qual exige a participação de cada Estado (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021).

Destaca-se que não somente em um capítulo específico da Carta Magna brasileira há disposições acerca da preservação ambiental. A defesa do meio ambiente constitui princípio da ordem econômica e é englobada pela função social da propriedade, conforme o art. 170, III e VI (BRASIL, 1988), sendo necessária a promoção do desenvolvimento sustentável para que não haja conflito normativo, aliando o crescimento econômico à preservação ambiental. Complementando, no capítulo relativo à política agrária, a Constituição Federal determina que a função social da propriedade rural é cumprida quando há aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais e preservação ambiental, bem como atendimento às regulações trabalhistas e favorecimento do bem-estar dos proprietários e trabalhadores com a exploração (BRASIL, 1988).

Diante disso, faz-se necessário apontar que o desenvolvimento sustentável é formado por três eixos, o econômico, o social e o ambiental, de forma que o seu estabelecimento no texto constitucional não admite uma abordagem da tutela ao meio ambiente em dissonância com as questões sociais e, conseqüentemente, econômicas e políticas. Enquanto o desenvolvimento nacional é um objetivo da República Federativa do Brasil, construir uma sociedade solidária, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais também são. Ademais, tem-se como fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro a dignidade da pessoa humana. Portanto, ao se abordar o desenvolvimento sustentável, não se pode reduzir o seu alcance a um eixo somente.

Além disso, há também a previsão, na Carta Magna (1988), de sanções penais e administrativas àqueles que causarem danos ao meio ambiente, independentemente da obrigação de reparação do dano, que se alinha aos princípios do poluidor-pagador e da reparação integral, e que as terras devolutas ou arrecadadas pelos estados, necessárias à proteção dos ecossistemas, são indisponíveis. É necessário apontar que a indisponibilidade no Direito Ambiental não é absoluta, fazendo o texto constitucional ressalvas, como a alteração e supressão em espaços territoriais especialmente protegidos por meio de lei (BRASIL, 1988), e assim também procede a legislação infraconstitucional, como se verá adiante, ao permitir o uso de áreas de preservação permanente no caso de utilidade pública, interesse social e atividades eventuais ou de baixo impacto, sem, necessariamente, qualquer relação à finalidade ambiental.

Pontua-se que o fato de ser o meio ambiente bem de uso comum não implica que seja bem público. O que acontece é que o particular, ao exercer o direito de propriedade, está sujeito a obedecer leis e regulamentos que regem o meio ambiente em seu imóvel.

O proprietário de uma floresta permanece proprietário da mesma, pode estabelecer interdições quanto à penetração e permanência de estranhos no interior de sua propriedade. Entretanto, está obrigado a não degradar as características ecológicas que, estas sim, são de uso comum, tais como a beleza cênica, a produção de oxigênio, o equilíbrio térmico gerado pela floresta, o refúgio de animais silvestres etc. (ANTUNES, 2021, p. 60).

É preciso compreender a dinâmica da propriedade, conceito antigo e básico em vários sistemas jurídicos e que, ao longo do tempo, sofreu alterações decorrentes das transformações sociais, econômicas e políticas das sociedades. Dessa forma, o conceito de propriedade enquanto direito absoluto³, nascido no contexto da Revolução Francesa, não subsiste em sua forma original ainda hoje, tendo em vista que o sistema econômico passou, no decorrer do século XX, a se alicerçar na ordem social, de forma que a propriedade está, juridicamente, submetida à sua função social, o que é direito fundamental expresso na Constituição Federal, em seu art. 5º, XXIII, art. 170, III, e art. 186 (BRASIL, 1988). Esse princípio afeta o direito fundamental subjetivo de usar, gozar e dispor daquele que detém o domínio da terra, determinado no art. 5º, *caput* e XXII, da CF e no art. 1.228 do Código Civil (BRASIL, 2002), que se tomados isoladamente podem levar ao entendimento ultrapassado da propriedade enquanto direito absoluto.

O direito de propriedade é mera atribuição do indivíduo e submete a propriedade à sua ação, porém, quando esta deixa de satisfazer as necessidades da sociedade como um todo, o direito de propriedade perde seu amparo por não realizar sua função social. Portanto, a função social da propriedade consiste no dever de seu uso servir não só ao proprietário, mas também à coletividade, a fim de garantir que seu exercício não seja prejudicial para os demais. Decorre do fato de que o proprietário atrai para si direitos sobre o bem e responsabilidades no seu exercício, as quais buscam proteger os interesses da sociedade e são cumpridas quando o exercício do direito de propriedade se submete aos fins econômicos e sociais desta, de modo que sejam preservados o meio ambiente e o patrimônio histórico e artístico.

A preservação florestal e o uso adequado dos recursos naturais atendem à função social da propriedade à medida que a defesa do meio ambiente interessa a todos, tendo em vista que o desenvolvimento sustentável garante qualidade de vida e o não esgotamento de recursos

³ Observa-se que na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, da França, o direito de propriedade era caracterizado como sagrado e absoluto, porém era possível a desapropriação por meio de indenização prévia, apenas (NATIONAL ASSEMBLY, 1789). Então, a caracterização enquanto absoluta se refere à menor possibilidade jurídica de intervenção estatal na propriedade privada, em um contexto temporal, espacial, social, político e constitucional específico e não eterno.

naturais para as gerações atuais e futuras e que é direito de todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado, de forma que a exploração econômica da propriedade, sem a devida preservação e utilização dos recursos naturais, viola bem de uso comum do povo, desvirtuando a propriedade enquanto direito individual.

No ordenamento jurídico vigente, integram a propriedade florestal as áreas de preservação permanente, áreas de uso restrito, reservas legais e corte dependente de autorização pelo poder público, de forma que compõem o próprio direito de propriedade. Assim, o imóvel florestal que não tenha, por exemplo, reserva legal não existe no âmbito jurídico enquanto propriedade, pois carece de um de seus elementos essenciais, não se tratando de uma limitação ao direito de propriedade, mas do conceito do instituto dentro do Direito Ambiental e, em específico, dentro da proteção florestal legal. Ressalta-se que a função social também é elementar da propriedade, porém seu exercício se manifesta de forma diversa quando em áreas diversas, como na hipótese florestal e na imobiliária urbana (ANTUNES, 2021). Diante do exposto, tem-se que é necessário um equilíbrio entre interesses da coletividade e do titular do domínio, a partir da legislação ambiental e, principalmente, sob a orientação jurídica constitucional, que atualmente se encontra em prol da defesa do meio ambiente.

3.3 A proteção conferida pelo novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012)

Também denominado como Lei de Proteção da Vegetação Nativa, esse diploma legal revogou a Lei nº 4.771/1965, antigo Código Florestal, e teve vários dispositivos vetados, sendo emitida a Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012, convertida na Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012. Embora a nova legislação tenha nascido em um momento no qual a preocupação ambiental, a nível nacional e internacional, estava mais acirrada em comparação à data do antigo diploma, duas décadas após a Segunda Guerra Mundial, quando a matéria começou a ser pauta de discussão na comunidade global, foram privilegiados interesses do setor agropecuário em detrimento do meio ambiente, principalmente no que tange ao regime transitório.

No contexto da sojicultura, segundo a ONG Repórter Brasil (2011), o novo diploma legal foi precedido por uma safra, de 2010/2011, com preços superiores em 30% aos seus patamares históricos, marcando um cenário otimista após a crise financeira internacional de 2008, de modo que a área plantada no Brasil cresceu 2,9% e a produção em 9,2%, sendo a maior expansão no Centro-Oeste, com o Mato Grosso como expoente, responsável pela liderança na derrubada da Floresta Amazônica, com 266% de aumento na área desmatada em relação à safra anterior.

Um ponto constante e controverso no estudo da Lei n° 12.651/2012 se trata do marco temporal em relação às disposições fixas e transitórias, que promoveu uma anistia aos desmatadores ilegais, o que, diante da forte expectativa de concretização dessa medida no decorrer dos debates legislativos, incentivou o desmatamento na margem das mudanças trazidas pelo novo Código Florestal. Ressalta-se que não só a degradação ambiental, mas também a violação de direitos humanos e trabalhistas acompanham a produção de soja nas regiões do Centro-Oeste, Nordeste e Norte, o que também se insere como um obstáculo à produção sustentável no setor, inclusive com o apoio dessas práticas pelas grandes *traders* de soja⁴.

A relação entre soja e desmatamento tomou novas proporções no primeiro semestre deste ano. Segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (Inpe), em 2011 o número de áreas de soja em novos desmatamentos nos Estados do Mato Grosso, Pará e Rondônia quase que dobrou em relação a 2010: de 76 áreas no ano passado, os desmatamentos recentes com soja pularam para 147 áreas este ano. No Mato Grosso, a rodovia BR-163, antigo eixo de expansão da soja no Estado, comporta boa parte dos silos das *tradings*, mas os desmatamentos recentes já se distanciam bastante dela, expondo a busca dos produtores por novas terras para o plantio (REPÓRTER BRASIL, 2011, p. 05).

As alterações na legislação protetiva da vegetação nativa influenciam diretamente nos instrumentos voluntários de governança sustentável, mecanismos conhecidos como boas práticas agrícolas no agronegócio, que visam promover a sustentabilidade econômica, social e ambiental do setor, por meio de certificações, programas e acordos, destacando-se a Moratória da Soja, a ser estudada no próximo capítulo.

A principal e básica exigência desses mecanismos é o atendimento à lei ambiental nacional, de modo que as flexibilizações trazidas pelo novo Código Florestal compromete a razão de existência desses instrumentos, pois o sojicultor que tinha desmatado ilegalmente para expandir a produção, por exemplo, teve sua situação irregular ignorada pela própria lei, permitindo-o obter os benefícios decorrentes dessa anistia. Outro problema é o enfraquecimento da consolidação do entendimento pela necessidade de produção sustentável, já que o próprio ordenamento jurídico não o prioriza. À época da discussão legislativa, a soja estava com preço em alta, como mencionado, de modo que havia receio quanto à permanência de empresas exportadoras em mecanismo que limitasse a expansão da cultura, o que é, de modo geral, a base da Moratória da Soja.

Naquele período, também foi levantada a hipótese de inclusão da exigência de aquisição de soja somente de propriedades rurais produtoras cadastradas no Cadastro Ambiental Rural (CAR), instrumento instituído pelo novo Código Florestal, o que facilitaria a fiscalização e

⁴ Apesar da gravidade dos problemas, grandes *tradings* de soja continuam comprando o produto de produtores que utilizam trabalho escravo no Brasil. Em 2010, Cargill e Louis Dreyfus adquiriram soja de produtor que figura na “lista suja” do trabalho escravo (REPÓRTER BRASIL, 2011, p. 08).

controle, compelindo o setor a atender à proteção ambiental, porém não foi efetivada. Ainda, as expectativas de determinados mercados consumidores também é um fator contra o retrocesso na proteção e responsabilidade ambiental, mas o respaldo legal nacional a este acaba afetando a efetividade dessa pressão, pois, como já explicado, tais mecanismos partem do atendimento à lei brasileira.

O novo diploma florestal demonstrou maior preocupação com a conceituação, em relação à especificação do que está sendo protegido, o que dificulta o uso de brechas para promover o desmatamento, mas, ainda assim, trata-se de uma mínima evolução no que tange à proteção ao meio ambiente. Nesse sentido, apresenta-se a conceituação da Amazônia Legal definida pela própria lei, em seu art. 3º, inciso I, como área que compreende “os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13º S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão” (BRASIL, 2012a), de grande relevância para a aplicação dos regimes jurídicos previstos pelo código.

Merece ser ressaltado que a Lei nº 12.651/2012 não está voltada, apenas, para a proteção das florestas. Os bens jurídicos protegidos são (i) as florestas; (ii) as demais formas de vegetação úteis às terras que revestem; (iii) as terras propriamente ditas; (iv) os recursos hídricos; e (v) diversidade biológica. (ANTUNES, 2021, p. 613).

Dentre as principais mudanças, a serem analisadas mais especificamente ao longo deste capítulo de acordo com a pertinência ao tema, destaca-se a definição e reconhecimento de áreas consolidadas, principalmente quanto ao seu marco temporal, as mudanças acerca das áreas de reserva legal, à inserção de áreas de preservação permanente no percentual de reserva legal e a instituição do CAR. Por fim, aponta-se que o novo diploma foi alvo de contestação através das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) nº 4.901, nº 4.902 e nº 4.903, da Procuradoria-Geral da República, e nº 4.937, do Partido Socialismo e Liberdade, e da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 42, do Partido Progressista, todas perante o STF, julgadas em conjunto em fevereiro de 2018, com o ministro Luiz Fux como relator, que serão eventualmente tratadas no caso de relevância para o presente estudo.

3.3.1 Das áreas de preservação permanente (APPs)

O diploma legal em questão determina a existência de áreas de preservação permanente, que são protegidas contra a ação humana, “ que não podem ter a cobertura alterada em vista de certas finalidades ligadas à natureza” (RIZZARDO, 2021, p. 159) e “objetivam preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”

(TRENNEPOHL, 2020, p. 426), estando cobertas ou não por vegetação nativa. No primeiro caso, a norma exerce sua força automaticamente, já no segundo, depende de ato declaratório do Poder Executivo. Observa-se que o bem-estar das populações humanas também se refere aos das populações localizadas no entorno dessas áreas, em prol da determinação constitucional da sadia qualidade de vida.

O Código Florestal (BRASIL, 2012a) traz em seu art. 4º quais são as APPs, destacando-se as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, perene e intermitente, cujos alcances métricos variam em função da largura do curso d'água; áreas nos entornos dos lagos e lagoas naturais, dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, de nascentes e dos olhos d'água perenes; encostas ou partes destas com declividade superior a 45°; restingas; manguezais; bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo; no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 da altura mínima da elevação sempre em relação à base; áreas em altitude superior a 1.800 metros; e, em veredas, a faixa marginal.

As várzeas de inundação e as faixas de passagem de inundação passaram, com o estabelecimento da área de preservação permanente a partir da calha regular dos rios, a ter um tratamento diferenciado. É sabido que na Amazônia, nas áreas regularmente inundadas na época das cheias, pratica-se intensa atividade de agricultura, com o aproveitamento da fertilidade sazonal do solo. Ao estabelecer a área de preservação permanente a partir da calha regular do rio e não do seu nível mais alto [como era antes], preservou-se esta importante agricultura de subsistência que garante a sobrevivência dos ribeirinhos (TRENNEPOHL, 2020, p. 423).

Além das elencadas, pode o chefe do Poder Executivo, com base no art. 6º do Código Florestal, declarar como APPs áreas de interesse social, cobertas com florestas ou outras vegetações, desde que destinadas a pelo menos uma das seguintes finalidades: conter a erosão do solo; mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha; proteger as restingas ou veredas; proteger várzeas; abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção; proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico; formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; assegurar condições de bem-estar público; auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares; ou proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional (BRASIL, 2012a).

Tais “processos ecológicos essenciais” alinham-se com as funções ou serviços ambientais prestados pelas áreas de preservação permanente. É essa, em outras palavras, a razão fundamental para que a legislação florestal brasileira tenha adotado um regime de proteção especial para as áreas de preservação permanente. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 846).

O Código Florestal amplia as hipóteses de declaração de interesse social previstas na Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, relativa à desapropriação por interesse social.

Observa-se que, sendo a área a ser protegida de domínio privado, a declaração de interesse social acarreta desapropriação, que deve ser feita através de justa indenização em dinheiro.

Quanto à indenização pelas áreas de preservação permanente, tem-se que não é cabível, por ser “uma limitação administrativa, estando prevista no Código Florestal, sendo protegida pelo Poder Público” (RIZZARDO, 2021, p. 160), e, além disso, elemento da propriedade rural cujo objetivo efetiva a função social da propriedade. Em consonância com esse entendimento, a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, estabelece como áreas não aproveitáveis “as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente” (BRASIL, 1993). A indenização por expropriação parte do pressuposto de que houve prejuízo, porém, enquanto áreas não aproveitáveis, as APPs não possuem valoração econômica, de modo que o expropriado não é prejudicado, já que não teria qualquer retorno econômico proveniente da área.

No que tange às áreas de preservação permanente, alguns dispositivos foram apreciados pelo STF por meio das ações já discriminadas, sendo que será tida como utilidade pública (inciso VIII) e interesse social (inciso IX), definidos pelo art. 3º do Código Florestal, a atividade em APP no caso de não haver alternativa técnica e de local, sendo esta a regra geral, o que exige a excepcionalidade da medida, limitando a discricionariedade interpretativa a princípio permitida pela alínea “g”⁵ e, assim, a admissão de tais ingerências em áreas protegidas. Ademais, foram fixados como APPs os entornos das nascentes e dos olhos d’água intermitentes não previstos no art. 4º, IV, a fim de maximizar a eficácia da norma constitucional do art. 225, §1º, que determina ser dever do poder público restaurar e preservar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico dos ecossistemas (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2018).

O regime de proteção das APPs determina que a vegetação não pode ser alterada, o que é responsabilidade do proprietário, possuidor ou ocupante da área, seja pessoa física ou pessoa jurídica, de forma que a supressão indevida da vegetação localizada em APP gera a obrigação real de recomposição, que inclusive é transmitida no caso de transferência de domínio ou de posse. O §3º do art. 7º assim dispõe: “No caso de supressão não autorizada de vegetação realizada após 22 de julho de 2008, é vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não cumpridas as obrigações previstas no §1º [recomposição]”

⁵ Podem ser determinadas como interesse social “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” (BRASIL, 2012a).

(BRASIL, 2012a), portanto estabelece como sanção à supressão da vegetação a simples vedação a uma nova supressão, sendo, diante da violação à proteção ambiental, consequência fraca e até redundante.

Não bastasse, o diploma estabeleceu um marco de anistia à devastação florestal até então causada de forma indiscriminada, fator decisivo para o crescimento da sojicultura, por meio da aquisição ilegal de posse, com o incentivo de grandes multinacionais, o desmatamento com trabalho análogo ao escravo e queimadas para a produção agrícola e para a construção de infraestrutura, a fim de sustentar a cadeia produtiva.

Assim, não há a obrigação de reparação dos danos ao meio ambiente causados antes de 22 de julho de 2008, bem como não se aplica o impedimento de novas autorizações de supressão nesses casos, em clara violação à isonomia, pois permite um tratamento benéfico àqueles que até então vinham lesionando indiscriminadamente o meio ambiente e retirando dessas práticas proveito econômico, sem sujeitar o proprietário ou possuidor a sequer algum tipo de reparação dos danos até então causados. O legislador determinou esse marco temporal sob a justificativa de que se trata do início da vigência do Decreto n° 6.514, de 22 de julho de 2008, que estabelece as infrações e sanções administrativas relativas ao meio ambiente, bem como o processo administrativo federal (RIZZARDO, 2021).

Ainda sobre o marco temporal, não há justificativas racionais e científicas para a sua escolha, configurando arbitrariedade indevida dos Poderes Executivo e Legislativo, ainda que no âmbito de suas atuações. A data de 22 de julho de 2008 confere a proprietários e possuidores de terras irregularmente e ilegalmente desmatadas benefício desproporcional e sem qualquer base, seja jurídica, científica ou ética. A escolha foi uma decisão de cunho econômico e político, com vistas a satisfazer interesses específicos, em detrimento da proteção ao meio ambiente, favorecendo infratores, prejudicando aqueles que sempre se atentaram ao ordenamento jurídico e enfraquecendo a efetividade da própria lei, que a princípio deveria existir para proteger o meio ambiente dentro de sua exploração econômica, mas que, na verdade, veio a legitimar e isentar toda a destruição até então causada por ações ilegais.

O dispositivo legal em questão foi apreciado pelo STF nas ADINs n° 4.902 e n° 4.903 e ADC n° 42, sendo declarada a sua constitucionalidade. O centro da controvérsia se encontrava na necessidade de promoção de uma transição entre os marcos legislativos florestais revogador e revogado, em prol do direito fundamental da segurança jurídica e do desenvolvimento nacional (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2018). A fundamentação de tal decisão demonstra claramente quais interesses foram valorizados e quais foram amenizados. Não é contestável a necessidade de disposições transitórias diante de uma nova legislação geral como

o novo Código Florestal, tendo em vista que situações fáticas, e com implicações jurídicas, foram consolidadas dentro do regime legal, político, econômico e social anterior, mas não só a segurança jurídica deve ser protegida, pois o ordenamento constitucional não é um grupo de normas que são aplicadas isoladamente, devendo compor um sistema harmônico, de forma que qualquer relativização, inclusive entre direitos fundamentais, não deve possuir apenas um único viés.

Ao estabelecer tal marco, sem qualquer exigência de reparação de danos, de demonstração da impossibilidade de fazê-lo, de critérios rígidos e claros para a “concessão da anistia” ou de alguma consequência jurídica, o novo Código Florestal esvaziou o dever constitucional do poder público de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas e proteger a fauna e a flora, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica; a obrigação constitucional de recuperação do meio ambiente degradado por quem explorar recursos minerais; e a responsabilização, também de cunho constitucional, por lesões causadas ao meio ambiente, através de reparação de danos e sanções administrativas e penais.

Na realidade, tem-se uma liberalização jurídica dos infratores que contribuíram para a degradação de patrimônio nacional do qual a vida humana depende a longo prazo para subsistir, não se tratando simplesmente de um regime mais brando, mas sim de um regime anulador, que viola os direitos fundamentais a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao tratamento isonômico, à função social da propriedade e à apreciação do Poder Judiciário de lesão a direito, e o princípio regente da ordem econômica e financeira da defesa do meio ambiente, previstos no art. 225, *caput*; art. 5º, *caput* e incisos XXIII e XXXV; art. 186, I e II; e art. 170, VI, todos da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Isso ocorre porque, ao ignorar a degradação ambiental até então ocorrida, a legislação compromete um meio ambiente equilibrado ecologicamente, ainda mais quando não há a determinação de qualquer providência a fim de restaurar o que foi prejudicado; a exigência de não supressão da vegetação, somente a partir de 22 de julho de 2008, beneficia indevidamente os desmatadores ilegais, que são equiparados aos que não desmataram a vegetação ou o fizeram com aval legal; a função social da propriedade é desconfigurada, tendo em vista que tal marco temporal e seu regime legal legitimam um aproveitamento irracional e inadequado da propriedade rural, bem como a inadequada utilização dos recursos naturais; a anistia concedida pelo diploma livra o desmatador de qualquer consequência jurídica, embora o patrimônio nacional tenha sido prejudicado e direitos fundamentais tenham sido violados; e, por fim, a necessidade de promoção da segurança jurídica é usada para camuflar o que realmente se

buscava proteger, o setor econômico, em prol do desenvolvimento nacional, ocorrendo o sacrifício do meio ambiente, cuja proteção constitucional é esvaziada, como se um marco inicial para um novo regime de proteção ao meio ambiente fosse o suficiente para eliminar os danos até então sofridos pelas florestas e vegetações nacionais.

Ressalta-se que, em relação à sojicultura, esses agentes que contribuíram significativamente para o desmatamento do bioma Amazônico são multinacionais estadunidenses, destacando-se a Cargill, ADM e Bunge, responsáveis por grandes setores da cadeia de valor da soja, não só nos EUA, mas também na Europa, sendo que, hoje, tais empresas promovem projetos e propagandas em prol da sustentabilidade de suas atividades, como se todo o passivo ambiental pelo qual são responsáveis não tivesse gerado consequências para o país, não só ambientais, mas também econômicas e sociais, tendo em vista que apesar do crescimento da exportação brasileira de soja e sua posição no comércio internacional, o desenvolvimento local promovido por essa cadeia de produção é mínimo, tendo em vista as ações de grilagem, construções ilegais, violação à legislação trabalhista e uso de trabalho análogo ao escravo, que, embora não sejam todas efetuadas diretamente pelas empresas, são feitas com o seu incentivo ou sob sua atuação.

Em que pese o Código Florestal determinar um regime transitório específico em relação às áreas consolidadas em áreas de preservação permanente, trata-se, como será abordado, de situações específicas, de modo que a norma geral efetiva uma anistia ao desmatamento feito antes do marco temporal, em claro esvaziamento do Direito Ambiental sancionador, o que contribui para mitigar o efeito preventivo visado por outros dispositivos da lei e de normas de proteção ambiental em geral, pois cria-se a expectativa de que eventuais novos programas e até leis trarão nova facilidade de irresponsabilidade por áreas desmatadas e de manutenção destas. Nesse sentido, destaca-se o voto do ministro Marco Aurélio em relação à ADIN n° 4.903:

A evolução da legislação ambiental revela o permanente conflito entre a segurança jurídica dos proprietários rurais e o dever de tutela ambiental do Poder Público, cuja conformação avança de acordo com o desenvolvimento de pesquisas científicas e com a mudança de percepção do ser humano em relação ao meio ambiente. O Novo Código Florestal prestigiu o primeiro direito fundamental, consolidando áreas suprimidas antes de 22 de julho de 2008, mediante a criação de regime específico de transição. [...] A segurança jurídica, embora constitua valor basilar do ordenamento jurídico, não justifica a desobrigação eterna do proprietário relativamente ao dever de manter o imóvel dentro das balizas reveladas pela legislação vigente. Entendimento em sentido contrário implica a cristalização de níveis sofríveis de preservação do meio ambiente, sem a possibilidade de recomposição da cobertura vegetativa. O próprio Constituinte reconheceu a proteção insatisfatória do meio ambiente quando da promulgação da Constituição Federal, impondo ao legislador o sucessivo robustecimento de mecanismos de recuperação da cobertura vegetal. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2018, p. 169-170).

Observa-se que não se trata de um período em que não havia qualquer regulamentação legal a respeito da preservação do meio ambiente, tendo em vista a vigência do Código Florestal de 1965 enquanto norma geral, de forma que o desmatamento legitimado pela legislação aplicável ao tempo não permite que nova lei estabeleça ônus ou punição pela supressão. Ocorre que o regime instaurado pelo novo diploma concede escusa de qualquer consequência para situações consolidadas de forma irregular e ilícita, acarretando anistia total aos infratores em detrimento da proteção e recuperação do meio ambiente, deveres estes constitucionais.

O diploma legal em análise estabelece as hipóteses em que será permitida a supressão da vegetação nativa em áreas de preservação permanente: no caso de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental. Essas hipóteses se encontram elencadas no art. 3º, VIII, IX e X, da Lei nº 12.651/2012, respectivamente. Ressalta-se que o chefe do Poder Executivo federal pode determinar como utilidade pública ou interesse social outras atividades não previstas no rol dos incisos, desde que haja motivação em procedimento administrativo específico e inexistir alternativa técnica e locacional. Por outro lado, outras ações ou atividades podem ser consideradas como eventuais ou de baixo impacto ambiental por ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente. Ainda, só em caso de utilidade pública poderá ser suprimida vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas, sendo uma restrição ampliada pela própria lei.

Em suas disposições transitórias, o Código Florestal vigente estabelece um regime acerca das áreas consolidadas em áreas de preservação permanente, a partir da conceituação de área rural trazida em seu art. 3º, IV: “área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio” (BRASIL, 2012a). As atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural nas APPs possuem autorização para continuação se consolidadas até o marco temporal de 22 de julho de 2008. Tendo como base tal determinação, algumas situações específicas são reguladas, sendo instituída a obrigação de recomposição ambiental: no caso de áreas consolidadas em APPs ao longo de cursos d’água naturais, é obrigatória a recomposição das faixas marginais, sendo a medida contada da borda da calha do leito regular e variável de acordo com a quantidade de módulos fiscais⁶ do imóvel

⁶ Módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo INCRA [Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária] para cada município levando-se em conta: (a) o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); (b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; (c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; (d) o conceito de "propriedade familiar". A dimensão de um módulo fiscal varia de acordo com o município onde está localizada a propriedade.

rural; no entorno de nascentes e olhos d'água perenes, com recomposição de raio mínimo de 15 metros; no entorno de lagos e lagoas, com recomposição de medida variável de acordo com a quantidade de módulos fiscais do imóvel rural; e em veredas, com recomposição das faixas marginais, também em medida variável (BRASIL, 2012a). Verifica-se que o regime transitório com exigência de recomposição é extremamente limitado, de modo que a regra geral é pela anistia do desmatamento ilegal e irregular anterior ao marco temporal.

Com a disponibilização do Cadastro Ambiental Rural, a informação acerca dessas situações passaram a ser exigidas, para fins de monitoramento, com a adoção de técnicas de conservação do solo e água para mitigação dos impactos e sendo vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo. Contudo, observa-se que a devida área de recomposição ao redor de nascentes e olhos d'água perenes é demasiadamente menor do que a própria área de preservação permanente em torno de nascentes e olhos d'água determinada pelo art. 4º, IV, de 50 metros (BRASIL, 2012a), contradizendo e esvaziando sua proteção.

Além disso, através da ADIN nº 4.903, engloba-se na determinação do inciso mencionado também os entornos das nascentes e dos olhos d'água intermitentes, de modo que o regime transitório deixou em aberto tal questão, apesar de sua importância e frequência em áreas com menor disponibilidade de água. O mesmo ocorre com as veredas, no que tange ao parâmetro de medição da área a ser recomposta, que por ser vegetação encontrada nos biomas da Caatinga e Cerrado, não será tratada neste estudo.

O art. 63 do Código Florestal (BRASIL, 2012a) estabelece mais hipóteses de uso da terra em APPs de encostas, bordas de tabuleiros ou chapadas, no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 metros e inclinação média maior que 25º, de áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a $\frac{2}{3}$ da altura mínima da elevação sempre em relação à base e de altitudes superiores a 1.800 metros, permitidas as atividades florestais, lenhosas e agropastoris. Nesses casos, no entanto, não são estabelecidas obrigações de recuperação ambiental, sendo apenas determinado, pelo §2º, o condicionamento a práticas de conservação do solo e da água e uso de boas práticas agronômicas, de acordo com indicações e deliberações dos órgãos competentes, sem qualquer especificação ou exigência concreta.

Não bastasse a especificação de poucas hipóteses de obrigatoriedade de recomposição da vegetação e as incongruências no tamanho da área a ser reconstituída, deslegitimando as previsões do art. 4º do Código Florestal, essas disposições transitórias ainda assim foram questionadas pelos ruralistas, em prol de uma exploração capitalista irreversível, sem qualquer

O valor do módulo fiscal no Brasil varia de 5 a 110 hectares. (EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA, 2021).

consideração com o futuro da atual e das seguintes gerações, demonstrando uma falta de consciência ambiental, em contrapartida à cultura de preocupação e proteção que só avança a nível global e aos efeitos já sentidos na atualidade e nas últimas décadas.

Pugnava-se para reduzir mais a área mínima obrigatória de recuperação de vegetação às margens dos rios desmatadas ilegalmente até julho de 2008. Todavia, as Áreas de Preservação Permanente não podem ser descaracterizadas sob pena de perder sua natureza e sua função. A substituição do leito maior do rio pelo leito regular para a definição das referidas áreas torna vulneráveis amplas áreas úmidas em todo o país, particularmente na Amazônia e no Pantanal mato-grossense, onde são importantes para a conservação da biodiversidade, da manutenção da qualidade e quantidade de água, além de prover serviços ambientais, pois elas protegem vidas humanas, o patrimônio público e privado de desastres ambientais. (RIZZARDO, 2021, p. 171).

Assim, é notável a incompatibilidade da nova legislação florestal com as demandas da sociedade nacional e internacional, cada vez mais conscientes acerca da urgência de se endereçar a questão ambiental. Em uma análise superficial, a continuidade de atividades em áreas de preservação ambiental é permitida em apenas algumas hipóteses, o que parece estar em acordo com a proteção ambiental necessária. Contudo, esse pequeno rol é o único que exige a recomposição da vegetação, fazendo-o de forma insatisfatória ao contradizer a própria proteção determinada pelo texto legal.

Assim, o art. 63 do Código Florestal permite a continuidade de atividades florestais, lenhosas e agrossilvipastoris sem qualquer obrigação de reparação de danos até então causados e, fora as hipóteses do art. 61-A, com mínima e relativa obrigação reparatória, permanece a regra geral de legitimação de práticas destruidoras da vegetação nacional de forma ilegal e irregular anteriores a 22 de julho de 2008. Observa-se que foi justamente no início do século XXI que aconteceram elevações das taxas de desmatamento no bioma amazônico, sendo o avanço da sojicultura diretamente ligado a esse crescimento.

3.3.2 Das áreas de reserva legal (RL)

Outro elemento das propriedades rurais é a reserva legal, cuja instituição decorreu da necessidade de amenizar e conter os impactos ambientais causados pelo desmatamento, ao encontro da incorporação da função social da propriedade ao direito de propriedade. “Pode-se aduzir que essas áreas procuram manter a vegetação original para garantir a biodiversidade da área, protegendo sua fauna e a flora. Constituem uma tentativa de impor a preeminência da natureza sobre valores econômicos” (RIZZARDO, 2021, p. 178).

O Código Florestal vigente traz a conceituação de reserva legal em seu art. 3º, III: trata-se de área localizada no interior de uma propriedade rural que tem a função de promover o uso econômico dos recursos naturais do imóvel de forma sustentável, auxiliar a conservação e reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da flora, fauna e da

biodiversidade (BRASIL, 2012a). “ [...] Não é qualquer vegetação que poderá ser plantada na área de reserva legal. Há razões ecológicas por trás do referido instituto jurídico, o que está relacionado justamente com a manutenção do equilíbrio ecológico daquele ecossistema onde está situada a propriedade” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 861) e “não pode ser utilizada economicamente de forma tradicional, isto é, destinar-se à produção de madeira ou de outra commodity que dependa da derrubada das árvores em pé” (ANTUNES, 2021, p. 623). O diploma legal também determina os limites mínimos da área, que deve manter cobertura da vegetação nativa, excetuando a de preservação permanente, em seu art. 12:

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;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento). (BRASIL, 2012a).

Dessa forma, se a propriedade estiver localizada nos estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e nas regiões situadas ao norte do paralelo 13° S, dos estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44° W, do estado do Maranhão, deve o proprietário ou possuidor se atentar aos percentuais determinados, sendo responsável pela proteção da vegetação nativa. Além disso, se existirem florestas, Cerrado e campos gerais em um mesmo imóvel na Amazônia Legal, o percentual a título de reserva legal deve ser com base nos índices separadamente considerados.

[O percentual relativo a florestas] é decorrente da importância da proteção da Floresta Amazônica para o equilíbrio e integridade ecossistêmica não apenas nos âmbitos local, regional e nacional, mas também global ou planetário, como se vislumbra, por exemplo, na proteção do regime climático e enfrentamento do aquecimento global e das mudanças climáticas, o que, aliás, é um dos princípios gerais da legislação florestal. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 866).

Na Amazônia Legal, em áreas de florestas, a área de RL exigível pode ser reduzida para até 50% se o estado tiver zoneamento ecológico-econômico aprovado e mais de 65% do seu território ocupado por unidades de conservação sob domínio público regularizadas e terras indígenas homologadas. Essa ação é competência do poder público estadual e depende de oitiva do Conselho Estadual do Meio Ambiente. Ainda, poderá o poder público reduzir a área de reserva legal para até 50%, para recomposição, se o município tiver mais de 50% de sua área ocupada por unidades de conservação sob domínio público e terras indígenas homologadas.

Fundamentam-se essas hipóteses de redução de área ambiental protegida com a necessidade de equilíbrio entre desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente, pois esta já seria abundante nos estados e municípios em questão. Ainda, defende-se que as áreas não mais inseridas no regime de proteção de reserva legal em função da redução do percentual não estão sujeitas a exploração sem qualquer óbice, visto que depende de licenciamento ambiental e, portanto, será submetida à fiscalização. Ocorre que há retrocesso da proteção

ambiental, pois as finalidades ecológicas e os regimes de proteção das áreas de RL e das unidades de conservação são distintas, de modo que essa compensação indireta entre elas prejudica o objetivo de cada instituto.

Além disso, o fundamento da demarcação de terras indígenas é o reconhecimento de direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, portanto possui finalidades culturais e sociais substancialmente diversas das finalidades daquelas. Dessa forma, tais disposições violam o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a fim de possibilitar aos estados com grandes áreas com restrições ambientais explorar espaços especialmente protegidos em prol do desenvolvimento econômico, o que somente propaga o entendimento ultrapassado de que proteção ambiental é contrária ao desenvolvimento nacional.

A publicidade da localização, extensão e limites da RL se dá por meio do Cadastro Ambiental Rural e desde então é vedada qualquer alteração na área. Trata-se de imposição do poder público unilateral e geral, não acarretando indenização, da mesma forma que ocorre com as áreas de preservação permanente, e assim permanece ainda que haja desmembramento, retificação ou transmissão a qualquer título do imóvel. Cita-se o artigo 18 do novo Código Florestal:

A área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR de que trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas nesta Lei. (BRASIL, 2012a).

Após a constância no CAR, o órgão estadual integrante do Sisnama ou uma instituição habilitada deverá aprovar a localização da reserva legal, portanto não se trata de uma arbitrariedade ilimitada do proprietário ou possuidor, devendo ser observados os critérios e estudos determinados no art. 14 da Lei nº 12.651/2012. “É um ato administrativo vinculado, no qual o administrador limita-se a verificar o preenchimento das condições legais [...], pois o sistema constitucional brasileiro inadmitte a intervenção do Estado na propriedade privada de forma discricionária” (ANTUNES, 2021, p. 629). Destaca-se que a supressão de novas áreas poderá ser autorizada pelo órgão competente somente se o imóvel estiver inserido no CAR, o que demonstra a obrigação do cadastro.

Outro fator controverso e inovador do novo diploma é a admissão do cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo do percentual de reserva legal do imóvel, independente de se tratar de regime transitório de regeneração, recomposição ou compensação e desde que não haja a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, a APP esteja conservada ou em recuperação e que o imóvel esteja cadastrado no CAR. Essa possibilidade não altera o

regime aplicável às áreas de preservação permanente e, no caso de a área exceder o limite mínimo, pode o excedente constituir servidão ambiental.

Assim, dois institutos jurídicos distintos decorrentes de duas configurações ecológicas diversas são computados em conjunto, contradizendo a própria definição legal de cada um e a determinação de suas funções. Se a proteção de áreas de preservação permanente se destina a preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas, e as RL visam assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e de flora nativa, resta o questionamento de como esses objetivos de proteção serão plenamente alcançados, na forma de regulamentação específica trazida pelo próprio Código Florestal, se as próprias determinações do diploma permite a computação de uma na outra. Dessa forma, há prejuízo da reparação dos danos ambientais causados e da restauração dos processos ecológicos essenciais.

O regime de proteção da reserva legal determina que a cobertura vegetal da área deve ser conservada, sendo admitida a exploração econômica, com a autorização do órgão competente do Sisnama, somente na forma de manejo sustentável, de modo a não descaracterizar ou prejudicar a vegetação nativa, a assegurar a diversidade das espécies e a adotar medidas para a regeneração de espécies nativas na condução do manejo de espécies exóticas.

Todo o manejo florestal incapaz de assegurar o equilíbrio e integridade ecológica e, portanto, retirada sustentável de recursos florestais a médio e longo prazo estará em desacordo com o regime jurídico da reserva legal, violando frontalmente os preceitos do diploma florestal. Aqui é importante vislumbrar a presença do princípio do desenvolvimento sustentável por meio dos seus três eixos de sustentação (econômico, social e ecológico), impondo-se igual peso e hierarquia a eles e, portanto, inadmitindo-se qualquer sobreposição dos eixos econômico e social sobre o ecológico. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 862).

Ainda, o manejo sustentável pode ser usado no caso de consumo na propriedade, sem viés comercial, desde que haja declaração ao órgão ambiental acerca da motivação e do volume explorado.

Constitui a utilização de uma área sem ofensa às riquezas vegetais, com a cultura de espécies madeireiras e outros produtos ou subprodutos da flora. Não é permitida a mera exploração florestal, ou a simples retirada da vegetação, para o proveito econômico da terra. Não se faz a derrubada para dar lugar a outras atividades produtivas, mas a retirada de espécies com a implantação de outras. (RIZZARDO, 2021, p. 183).

Aplica-se a este instituto também o marco temporal de 22 de julho de 2008, de modo que o desmatamento irregular de reserva legal após essa data acarreta a suspensão imediata das

atividades da área, incidindo também a obrigação legal de início da recomposição da reserva legal em até dois anos, contados da data de publicação do Código Florestal, conforme o art. 17 e seus parágrafos e os arts. 22 e 23 (BRASIL, 2012a).

Da mesma forma que ocorre com as APPs, a Lei nº 12.651/2012 estabelece disposições de transição (BRASIL, 2012a), de modo que o proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de reserva legal inferior ao devido, em 22 de julho de 2008, poderá regularizar a questão por meio de recomposição, regeneração natural ou compensação, nos termos do art. 66, configurando obrigação real e não sendo sequer exigida a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA). A data eleita não está em consonância com a exigência constitucional de reparação dos danos causados, a fim de restaurar os processos ecológicos essenciais, tendo em vista a responsabilidade civil, penal e administrativa dos causadores de danos ambientais e que, com a Lei nº 9.605/1998, o desmatamento de áreas protegidas já era tipificado como crime, marco esse que foi, injustificadamente, ignorado pelo Poder Legislativo.

Também, a análise conjunta dos artigos 17, §3º, e 66 da lei em discussão não permite afirmar que a recomposição dos desmatamentos anteriores ao marco temporal é obrigatória, pela simples redação do art. 66, que não é incisiva quanto à necessidade de regularizar a situação, enquanto no caso de desmatamento após 22 de julho de 2008 é obrigatório o início da recomposição em até 2 anos, com conclusão de acordo com o PRA, e é obrigatória a suspensão imediata da atividade na área desmatada, bem como há sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis, sendo que a adequação da extensão da área de RL irregular não tem necessária conexão com a sanção de suspensão de atividades por realização de desmatamento irregular em reservas legais, de modo que a regularização transitória é hipótese específica, sendo a anistia do art. 17, §3º, a regra geral.

A recomposição deverá ser feita em 20 anos, sendo recomposto 1/10 da área total necessária a cada ano, e de acordo com as orientações do órgão competente do Sisnama, bem como via plantio intercalado de espécies nativas com exóticas ou frutíferas, sendo que a escolha dessa opção permite a exploração econômica. Ao permitir o uso de espécies exóticas na recomposição de área de reserva florestal em 50%, tem-se clara violação ao dever constitucional do poder público de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e à vedação de utilização dos espaços territoriais especialmente protegidos de modo a comprometer a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção, determinados no art. 225, §1º, II e III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), tendo em vista que a finalidade da RL se encontra na conservação e restauração dos biomas, com a vegetação característica de seus respectivos ecossistemas.

Assim, a vegetação nativa restante, que pode ser mínima para manter a diversidade biológica e as características ecológicas existentes até a ação humana, é ainda mais comprometida, com a alteração de sua configuração, em vez da sua recomposição propriamente dita. Não bastasse, tal opção de recomposição contraria o próprio conceito de reserva legal, que é área com cobertura de vegetação nativa que visa a conservação da biodiversidade e abrigo e proteção da fauna silvestre e flora nativa.

Já a compensação poderá ser feita, após inscrição do imóvel no CAR, mediante aquisição de Cota de Reserva Ambiental, arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou reserva legal, doação de área dentro de unidade de conservação de domínio público pendente de regularização fundiária ao poder público ou cadastramento de outra área equivalente e excedente à reserva legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em outro imóvel, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, no mesmo bioma, devendo corresponder à área da RL a ser compensada; se fora do estado, localizada em áreas identificadas como prioritárias pelo poder público; e não podendo ser utilizada para conversão de novas áreas para uso alternativo do solo (BRASIL, 2012a).

Assim, a possibilidade de manter reserva legal em imóvel diverso do que foi ilegalmente desmatado não possui qualquer restrição, sendo que deveria haver exigência de claro benefício ambiental em seu uso, quando comparado à recomposição ou regeneração. Esta última modalidade ocorre com o tempo, sem a ação humana, de forma que não pode haver qualquer exploração da área.

A hipótese de manter reserva legal em imóvel diverso desconfigura o instituto da RL, pois a instituição desta área em outro imóvel, ainda que no mesmo bioma, não garante a restauração dos processos ecológicos essenciais buscada; o arrendamento acarreta em incerteza quanto à sua duração, de modo que relativiza a compensação que deveria ser de fato realizada; e a doação ao poder público de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público pendente de regularização fundiária apenas reforça a incapacidade do Estado de efetivar a regularização fundiária, portanto, a incapacidade de instituir unidades de conservação efetivamente, de modo que esta hipótese de compensação ressalta dois problemas, sendo o outro a diminuição de áreas legalmente protegidas.

Ainda, o Código Florestal (BRASIL, 2012a) estabelece que a supressão de vegetação nativa realizada até então, desde que de acordo com a legislação à época vigente, não precisa ser recomposta, compensada ou regenerada em atendimento aos percentuais citados, conforme dispõe o art. 68. Essa disposição se encontra em consonância com a segurança jurídica entre a transição de um regime para outro, sem retroatividade da lei, destacando-se a disposição do art.

6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁷, mas não pode ser admitida a hipótese de aplicação deste artigo no caso de supressão de áreas de preservação permanente, o que seria defensável, pois a redação se refere à supressão de vegetação nativa, respeitando os percentuais de RL, sem especificar se feita apenas em área permitida, de modo que há brecha, a qual viola o regime de proteção das APPs, a proteção constitucional ao meio ambiente, principalmente acerca do dever de reparação dos danos causados, e o princípio do poluidor-pagador da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992. O §2º do art. 68 determina que os proprietários ou possuidores de imóveis rurais na Amazônia Legal, bem como seus herdeiros necessários, que possuam índice de reserva legal maior que 50% de cobertura florestal e não realizaram a supressão da vegetação nos percentuais exigidos pela legislação anterior poderão utilizar a área excedente para fins de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental ou outros instrumentos congêneres.

Embora o regime transitório aplicável às reservas legais seja mais amplo na proteção ambiental do que o relativo às áreas de preservação permanente, visto que há o dever do proprietário ou possuidor rural de regularizar sua área de RL nos termos do art. 12 da Lei nº 12.651/2012, se em desacordo com o dispositivo na data de 22 de julho de 2008, então alcança, a princípio, desmatamentos anteriores dessa área de proteção, e, no caso das APPs, o dever de recomposição é limitado a algumas hipóteses e há confronto entre a extensão inicialmente protegida e a extensão a ser recomposta, portanto tem-se anistia de desmatamentos ilegais anteriores ao marco temporal, as disposições transitórias acerca da reserva legal, exigindo recomposição, regeneração ou compensação da área faltante, permite obrigação a ser cumprida de modos que prejudicam os objetivos do instituto e ainda estabelece exceções à necessidade de reparação dos danos causados efetivamente. Assim, “trata-se de verdadeira anistia aos infratores ambientais” (RIZZARDO, 2021, p. 199) trazida pelo novo Código Florestal no tocante às áreas de proteção ambiental, o que é ainda mais claro quando analisada além da Constituição Federal, sob a luz da proteção internacional ao meio ambiente.

Por fim, o conflito que é dado como central quando da análise da proteção ambiental legal brasileira se trata da necessidade de estabelecer um equilíbrio entre desenvolvimento econômico nacional e preservação ambiental, em prol da produção sustentável. Acontece que

⁷ Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou. §

2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso. (BRASIL, 1942).

se trata de uma forma muito simplista de analisar a questão, pois vários fatores que caracterizam essa sustentabilidade não são considerados, resumindo-se apenas à necessidade de ponderação entre valores constitucionais, pois apesar de ser um direito fundamental o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a República Federativa do Brasil tem como fundamento a livre iniciativa e como objetivo o desenvolvimento nacional.

O setor agrário da sojicultura é capaz de exemplificar essa simplificação ora criticada, porque sustentabilidade produtiva não implica somente a preservação ambiental. A realidade é que, em conjunto com o desmatamento da Floresta Amazônica para o avanço da sojicultura desde o final do século passado, havia o uso de trabalho análogo ao escravo, o que inclusive contribuiu para os preços atrativos do grão, não só no cultivo, mas também no próprio ato do desmatamento. Assim, o conceito de sustentabilidade abrange muito mais do que o balanço entre crescimento econômico e meio ambiente.

Segundo o estudo do Greenpeace International (2006), o qual atraiu a atenção da comunidade internacional para a destruição da Amazônia pela agropecuária, destacando a sojicultura, milhões de hectares de terras públicas foram transferidas mediante fraude para propriedade individual no Mato Grosso, sendo exploradas por grandes fazendas, e a grilagem se tornou um grande negócio no início do século XXI, a ponto de haver vendas pela internet. As investigações da ONG constataram 11 milhões de hectares de terras com florestas à venda nos estados do Pará, Amazonas, Rondônia e Roraima.

Em 2002, o Grupo André Maggi conseguiu o primeiro de dois empréstimos de US\$ 30 milhões da IFC [International Finance Corporation], a fim de ampliar a capacidade de armazenamento e para financiar a produção de soja por agricultores contratados. A IFC justificou que mesmo que o setor da soja como um todo fosse criticado, empresas individuais com um bom desempenho poderiam obter financiamento. [...] Posterior auditoria constatou que a IFC não tinha realizado uma avaliação suficientemente rigorosa do grupo, de modo que sua avaliação do empréstimo como de baixo risco não era justificada. Por exemplo, sob o Código Florestal da Lei Ambiental Unificada do Brasil, os proprietários são obrigados a manter uma determinada porcentagem de vegetação nativa (80% para áreas de floresta e 50% para o cerrado). A revisão verificou que estes requisitos não foram atendidos em fazendas que totalizam dois terços (55.000 hectares) de terras de propriedade do Grupo Maggi. (GREENPEACE INTERNATIONAL, 2006, p. 18, *tradução livre*)⁸.

Assim, fazia parte do desenvolvimento da sojicultura, principalmente desde 1990, a grilagem ligada à especulação fundiária, por meio da invasão de terras protegidas, inclusive de terras públicas, financiamento por instituições bancárias nacionais e internacionais e uso de trabalho degradante ou análogo ao escravo, não só o desmatamento, queimadas, emissão de GEE e outras questões ambientais, de modo que a mera alegação de que o novo Código Florestal

⁸ Complementando, o relatório citado menciona ainda outras fontes de financiamentos feitos ao Grupo Maggi no começo deste século, como o banco Rabobank e o HSBC (GREENPEACE INTERNATIONAL, 2006).

buscou estabelecer um regime transitório entre a realidade de proteção anterior e a nova, em prol da segurança jurídica, do desenvolvimento nacional sustentável e da proteção ambiental, é insuficiente para justificar as anistias concedidas àqueles que desmataram ilegalmente áreas protegidas e as facilidades de regularização que relativizam a proteção a princípio buscada pelo próprio diploma legal, pois a produção de *commodities* e sua responsabilidade ultrapassa a matéria ambiental.

Além disso, é preciso fixar o entendimento de que sustentabilidade deixou de ser um ônus à produção, passando a constituir parte da cadeia de valor da produção agropecuária, agregando a esta valor, como consequência da mudança de consciência acerca do uso dos recursos naturais a nível mundial, que antes, não há muito tempo atrás, eram tidos como inesgotáveis. Isso se reflete não só no setor primário, mas no próprio consumo final, visto que as sociedades cada vez mais buscam adquirir produtos ecologicamente e socialmente sustentáveis, o que hoje ainda é uma tendência ascendente, mas se encaminha para se tornar uma realidade comum no futuro, com a ressalva de que essa mudança comportamental varia em forma e velocidade de acordo com o nível de desenvolvimento econômico e social do país, em atenção aos princípios da responsabilidade comum e da cooperação internacional.

Não bastasse, a flexibilização da proteção ambiental em prol de maior desenvolvimento econômico é irrealista, tendo em vista que o desmatamento não gerou riqueza para as regiões vitimadas, portanto onde se concentra a produção tanto defendida. Segundo estudo recente do Greenpeace (2017), os municípios localizados na Amazônia estão entre os com menor Índice de Desenvolvimento Humano e Índice de Progresso Social do Brasil, pois o acesso fácil aos recursos naturais no início gera uma riqueza súbita, porém destinada a poucos, de modo que eventualmente se tem centros com população expressiva, infraestrutura deficiente, concentração de renda, propensão empregatícia sem qualidade e quantidade, pobreza e danos irreversíveis causados ao meio ambiente.

Dessa forma, quando a análise da constitucionalidade e do retrocesso ambiental da nova legislação que deveria proteger a vegetação nativa se resume a esse conflito entre desenvolvimento nacional e proteção ambiental, há a desconsideração de fatores relevantes, que se inserem no conceito de sustentabilidade, bem como se concede anistia não só a desmatamentos ilegais, mas a inúmeras outras práticas ilegais relacionadas, em uma reflexão completamente desligada da realidade. Os setores agropecuários pelos quais o Brasil mais se destaca não se desenvolveram a partir de 2008, marco temporal do novo Código Florestal, de modo que, se fosse o caso, seriam aplicadas as disposições fixas e não transitórias. No entanto, é nas normas transitórias aplicáveis, não somente, mas principalmente, que se encontram

flexibilizações protetivas, sendo que ao longo desse período anterior foram feitos os maiores estragos às vegetações nativas, mesmo em desacordo com a lei anterior, portanto a desconsideração desse fato, sob o argumento de segurança jurídica e desenvolvimento nacional sustentável ecologicamente é, na verdade, a prevalência e priorização de interesses específicos, quais sejam, o do setor rural.

Desenvolvimento econômico e proteção ao meio ambiente não são imposições e necessidades incompatíveis e sustentabilidade não se restringe à proteção ambiental, sendo que quando se funda determinado posicionamento neste conceito, há de se partir de todos os fatores por ele englobados. Assim, os instrumentos destinados à proteção ambiental no âmbito da produção devem se atentar ao texto constitucional, o qual determina não só a preservação, mas também a restauração dos processos ecológicos essenciais, a preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético do país, a vedação de qualquer utilização de espaços territoriais especialmente protegidos que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção, o controle 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 e a conscientização pública a respeito do tema, impondo restrições e ônus aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário quando da regulamentação ambiental.

Na análise prevalente, pelo Supremo Tribunal Federal, da constitucionalidade de dispositivos do Código Florestal contestados, verifica-se que houve demasiado foco nesse conflito clássico, sem apreciação da realidade enquanto resultado de diversas ações realizadas ao longo de décadas, culminando na legislação estudada, de forma a negociar a favor do desenvolvimento nacional, sem considerar que a República Federativa do Brasil tem como fundamentos também a dignidade da pessoa humana e valores sociais do trabalho e como objetivos construir uma sociedade justa e solidária, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos (BRASIL, 1988). Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho do voto do ministro Luís Roberto Barroso:

Nós temos que transformar a manutenção da floresta em algo mais valioso do que a sua derrubada, até porque com a expressiva, absurda, criminosa, política de desmatamento que viveu por muitos anos, o produto interno bruto da Amazônia não aumentou nenhum ponto percentual. Portanto nós destruímos a floresta sem melhorar a vida das pessoas, de modo que era preciso incluir a preservação da Amazônia com prioridade máxima num projeto de preservação da floresta e tornar social e economicamente mais interessante preservá-la que derrubá-la. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2018, p. 466).

Assim, embora o Brasil se sujeite aos principais instrumentos internacionais pertinentes, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima de 1992 - Agenda 21, o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima,

de 2002, e a Convenção sobre Diversidade Biológica de 1992, cujas abordagens fogem do escopo deste trabalho; haja instrumentos voluntários de governança sustentável, que se relacionam às boas práticas agrícolas, com o objetivo de implementar a sustentabilidade, em todo o seu alcance, na cadeia produtiva e de valor da soja; e a proteção ambiental e valores sociais façam parte cada vez mais do cenário do comércio internacional, justamente em razão das exigências sustentáveis impostas pelos países importadores, com destaque para a Europa, é preciso ter em mente as relativizações promovidas pelo novo diploma florestal, no âmbito da legislação nacional, visto que muitos desses instrumentos se pautam no atendimento à legislação pertinente, de modo que se esta é contestável quanto a sua função de efetivar a proteção ambiental constitucional, verifica-se as implicações em cadeia geradas a partir da consolidação de interesses que não deveriam, ainda, ser buscados.

3.3.3 Da supressão da vegetação para uso alternativo do solo e do controle do desmatamento

O art. 3º, VI, da Lei nº 12.651/2012 conceitua o uso alternativo do solo como “substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana” (BRASIL, 2012a). São dois os requisitos gerais para a supressão da vegetação nativa para uso alternativo do solo: o cadastramento do imóvel no Cadastro Ambiental Rural e a prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama. “Trata-se, por certo, de medida importante para o controle e fiscalização do cumprimento, por parte dos proprietários e possuidores, do regime jurídico de proteção florestal” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 851).

No caso de a vegetação a ser suprimida abrigar espécie da flora ou fauna ameaçada de extinção ou espécies migratórias, a ação dependerá de uso de medidas compensatórias e mitigadoras que assegurem a conservação da espécie e, havendo área abandonada no imóvel, o uso alternativo do solo com supressão da vegetação nativa é proibido. Assim, é possível implantar culturas em áreas antes inexploradas, convertendo a cobertura vegetal para a atividade socioeconômica, o que importa na permissão do aumento de utilização de áreas para exploração econômica, desde que nos termos da lei (RIZZARDO, 2021).

O desmatamento em desacordo com as normas do Código Florestal acarreta no embargo da obra ou atividade que deu causa ao uso alternativo do solo, efetuado pelo órgão ambiental competente, sendo o objetivo dessa medida administrativa interromper o dano ambiental e propiciar a recuperação e regeneração do meio ambiente degradado. “O desmatamento é, sem

dúvida, uma das causas principais da degradação do nosso patrimônio florestal, sendo, inclusive, uma das fontes centrais de liberação de gases do efeito estufa na atmosfera, ocasionando as mudanças climáticas, além da perda da biodiversidade” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 891).

O embargo não alcança outras atividades realizadas no imóvel que não tenham relação com a infração e as informações a respeito da medida devem ser disponibilizadas pelo órgão ambiental de forma pública, o que fomenta o controle social sobre o desmatamento. Destaca-se que a disponibilização na rede mundial de computadores potencializa o constrangimento público e as consequências econômicas, que, segundo Sarlet e Fensterseifer (2021), possuem caráter pedagógico, determinando o comportamento do poluidor.

3.3.4 Do Cadastro Ambiental Rural e do Programa de Regularização Ambiental

Um dos principais instrumentos de regularização dos imóveis rurais é o Cadastro Ambiental Rural, que se trata de um registro público eletrônico, de modo que coloca à disposição dos entes públicos e da sociedade informações ambientais das propriedades e posses rurais, facilitando o monitoramento, o combate ao desmatamento e o planejamento ambiental e econômico. Destaca-se que o CAR foi ratificado legalmente pelo novo Código Florestal, visto que foi instituído pelo Decreto nº 7.029, de 10 de dezembro de 2009 (PISSINATI, 2018).

O cadastramento deve ser feito preferencialmente no órgão ambiental municipal ou estadual, devendo constar a identificação do proprietário ou possuidor, comprovação desta qualidade e a identificação do imóvel, inclusive com a localização das áreas de preservação permanente, reserva legal, áreas de uso restrito, áreas consolidadas e remanescentes da vegetação nativa.

Das consequências da falta de inscrição dentro do prazo antes existente, destaca-se sanções administrativas, proibição de obtenção de licenças ambientais e autorizações de supressão da vegetação, impossibilidade de cômputo das APPs no cálculo da área de RL da propriedade e a proibição de adesão ao PRA (PISSINATI, 2018), porém a Lei nº 13.887, de 17 de outubro de 2019, alterou o Código Florestal, determinando que a inscrição no CAR é obrigatória e por prazo indeterminado para todas as propriedades e posses rurais e ampliando o prazo de inscrição com direito à adesão ao Programa de Regularização Ambiental, instituto do regime transitório. Antes, o fim do prazo não implicava na impossibilidade de fazer a inscrição (MENDES, 2019), o que seria contrário aos próprios objetivos e princípios do instrumento, mas a omissão gerava consequências legais, de modo a compelir o cadastro em prol de aprimorar o sistema de dados e, portanto, o monitoramento e controle.

Como visto, a inscrição no CAR é requisito para adesão ao PRA, sendo que esta deve ser requerida em até dois anos, quando o órgão competente do Sisnama convocará o proprietário ou possuidor para assinar termo de compromisso, correspondente a título executivo extrajudicial. Após a adesão ao PRA e durante o cumprimento do termo, as infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008 e relativas às áreas especialmente protegidas não podem acarretar autuação para o responsável, bem como serão suspensas as sanções daquelas infrações, e, se cumprido o termo, as multas serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente.

Além disso, a assinatura do termo de compromisso suspende a punibilidade dos crimes de destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente ou utilizá-la com infringência das normas de proteção, cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente, e impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação, ficando interrompida a prescrição e extinta a punibilidade com a regularização de fato (BRASIL, 2012a).

O Decreto n° 7.830, de 17 de outubro de 2012, regulamenta o CAR e traz regras gerais acerca dos Programas de Regularização Ambiental, bem como institui o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar). A inscrição pode ser feita pela internet, pelo próprio agricultor, que deve prestar as informações exigidas, sendo responsável pelas declarações, e deve atualizá-las frequentemente ou sempre que houver alteração de natureza dominial ou possessória. Ainda, o órgão ambiental competente pode realizar vistorias de campo quando julgar necessário para verificação das informações e acompanhamento dos compromissos firmados (BRASIL, 2012b). Por fim, destaca-se que o requerimento de inscrição deveria ter sido feito no prazo de um ano contado da implantação do CAR.

Enquanto a Lei n° 4.771/1965 e a Lei n° 9.605/1998 foram inertes em relação à imposição de sanção no caso de não averbação da reserva legal, o Decreto n° 6.514/2008 determinou que a não averbação (atualmente a ausência de registro no CAR) acarretará na cobrança de multa (BRASIL, 2008), de modo que foi instituído o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, pelo Decreto n° 7.029/2009, cuja adesão, via Termo de Adesão e Compromisso, promovia a suspensão das sanções decorrentes de descumprimento da legislação (BRASIL, 2009).

Tal possibilidade foi, como visto, inserida no novo Código Florestal, sendo que o Decreto n° 7.830/2012, que revogou o Decreto n° 7.029/2009, reforçou a suspensão de sanções administrativas (TRENNEPOHL, 2020) e trouxe a possibilidade de conversão destas em serviços, determinando, ainda, a possibilidade de aqueles que haviam firmado termo de

compromisso previsto no Decreto nº 7.029/2009, até a data da vigência do decreto revogador, não seriam autuados por destruir ou danificar florestas ou outra forma de vegetação natural; utilizá-las sem atenção às normas de proteção em área de preservação permanente, sem autorização do órgão competente ou em desacordo com a obtida; impedir ou dificultar a regeneração natural em unidades de conservação ou em outras áreas especialmente protegidas; danificar ou destruir florestas, vegetação nativa ou espécies nativas plantadas sob preservação especial; e destruir, desmatar, danificar ou explorar floresta, outra vegetação nativa ou espécies nativas plantadas, em área de reserva ou servidão florestal, sem autorização ou de forma diversa da prevista, por órgão competente (BRASIL, 2012b), hipóteses estas constantes no Decreto nº 6.514/2008.

Quanto aos PRAs, o prazo de adesão era de um ano, contado da sua implantação e prorrogável por mais um ano, uma única vez, e se referem a um conjunto de ações e iniciativas a serem adotadas para a adequação e promoção da regularização ambiental para o cumprimento do disposto no Capítulo XIII da Lei nº 12.651/2012, consistente nas disposições transitórias. As disposições regulamentadoras comprometeram a atividade fiscalizatória estatal por causa da dificuldade de precisar as datas das degradações e do lapso temporal para adesão ao programa, criando autorização legal para o cometimento de infrações ambientais e prejudicando a segurança jurídica, ponderada somente quando em defesa dos interesses ruralistas, e os delitos cuja punibilidade seria extinta descaracterizam a proteção ambiental, pois a sujeição dos infratores a sanções penais e administrativas previstas no art. 225, §3º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) não se efetiva.

Destaca-se que tais sanções são independentes da obrigação de reparar os danos causados, de modo que a justificativa de se priorizar a reparação ambiental em vez da aplicação de multas carece de razão e respaldo constitucional, com observação de que o cumprimento das observações do termo de compromisso não garantem o reparo integral do dano, visto que os PRAs se destinam à adequação transitória, para aqueles que suprimiram vegetação antes de 22 de julho de 2008, já analisada nos pontos a este tema pertinentes.

Outro fator é que a responsabilidade de reparação do dano recai sobre o poder público, “já que nada será feito até que a União, Estados e DF elaborem os Programas de Regularização Ambiental” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2018, p. 522). Nesse ínterim, os produtores podem manter suas atividades, com a suspensão de multas e da punibilidade por crimes ambientais de forma indefinida, pois não há prazo para implementação dos PRAs. Dessa forma, a necessidade de garantir ao cidadão o conhecimento e a calculabilidade das consequências

jurídicas de seus atos só ganha relevância quando estas são prejudiciais à nível unicamente econômico, em uma análise superficial e isolada da questão.

4 OS INSTRUMENTOS VOLUNTÁRIOS DE GOVERNANÇA SUSTENTÁVEL: a Moratória da Soja

A cadeia produtiva da soja engloba agricultores, produtores e fornecedores de insumos, como fertilizantes, máquinas e sementes (Bayer, Monsanto, BASF e Syngenta); mediadores entre agricultores e a distribuição, que podem ser as *traders*, cooperativas e armazenadoras (das *traders*, destaca-se, atualmente, a ADM, Bunge, Cargill, Louis Dreyfus e a Cofco International); processadores (podem ser os mesmos mediadores, como a Cargill); distribuidores (McDonald's, Burger King, Unilever, Danone, Mars, Walmart, Carrefour e Pão de Açúcar); e consumidores, os quais correspondem tanto aos compradores das vendas das *traders*, processadores e distribuidores, quanto aos consumidores finais de derivados do grão e de carnes nos mercados internos (SOLON; MOULIN, 2021).

Essa cadeia possui como centro de regulação as *traders*, que são membros da Abiove e da Anec, sendo que ADM, Bunge, Cargill e Louis Dreyfus são responsáveis pelo processamento e exportação de cerca de 70% de toda a soja produzida no Brasil atualmente, e também fornecem financiamento aos produtores para custeio do cultivo, o que gera um controle sustentado pela dependência. Essas multinacionais possuem sede nos EUA e Europa e a atribuição do sucesso da Moratória da Soja, à primeira vista, contribui para o enfraquecimento da legislação protetiva interna enquanto instrumento capaz de controlar a exploração agrícola predatória do patrimônio nacional, ao transferir a autoridade regulatória às empresas, o que é, na verdade, do poder público. Tem-se a adequação da realidade à uma ordem jurídica global, no âmbito da proteção ambiental, ainda imatura como tal, diante da insuficiente ordem jurídica nacional quanto à sua eficácia, o que se relaciona também aos meios e instituições responsáveis pelo controle e aplicação. No entanto, verificar-se-á que a relação entre a Moratória da Soja e a legislação nacional podem, se aprimoradas e de fato efetivadas, ser mutuamente benéficas.

Os instrumentos de governança ambiental voluntários ainda são relativamente pouco explorados pela literatura, não só por serem recentes (no geral, datam da primeira década do século XXI), mas também pelo descrédito quanto à sua efetividade, o que ocorre em função de sua compreensão isolada. É possível identificar três correntes preponderantes acerca do principal conflito levantado nos estudos desses instrumentos, que diz respeito à relação entre a voluntariedade e eficácia: o mecanismo pode ser estabelecido pelo poder público, com o objetivo de incentivar determinada cadeia produtiva a adotar medidas ambientais e desenvolver sua performance sustentável; pode ser criado pelos atores inseridos na cadeia de produção sem qualquer envolvimento estatal; e pode ser resultado de uma colaboração entre a política estatal e atores não governamentais do setor que se pretende atingir (HEIJDEN, 2012).

Ressalta-se que a presença do poder público nesses instrumentos, na fase inicial ou na fase prática, não retira o caráter voluntário da adesão, ainda que esta seja motivada por consequências negativas para o agente que não aderir, pois continua sendo uma escolha, a partir da qual o ator há de pesar as vantagens e as desvantagens dentro do mercado no qual está inserido, não havendo qualquer compulsoriedade, como no caso do cumprimento da legislação ambiental, cujo desrespeito gera consequências jurídicas administrativas, cíveis e até penais.

Outro aspecto discutido é a relação entre os instrumentos de governança, a legislação estatal e as instituições com atuação no setor. A atuação institucional é essencial para o estabelecimento e aprimoramento dos mecanismos, inclusive em ambos os setores, privado e público, o que restará demonstrado ao se analisar a Moratória da Soja, cuja iniciativa partiu de associações privadas e eventualmente houve a adesão de instituições públicas, que desempenham importante papel no monitoramento e controle do pacto.

Essa dinâmica institucional é um fator que explica o porquê de determinados países terem um recepcionamento melhor desse novo âmbito de aprimoramento de cadeias produtivas e consumidoras. No que tange à legislação nacional, tanto ambiental como trabalhista, pois ambas se inserem na sustentabilidade produtiva, esta pode constituir a base requisitória, correspondendo, portanto, às exigências mínimas que devem ser atendidas por todos os participantes, de modo que configura um aspecto securitário, no caso do instrumento de governança falhar, e um aspecto orientador e diretório, pois o acordo deve aprimorar o que já está estabelecido, ou, ao menos, contribuir para o alcance do que determina a lei.

Jeroen Van der Heijden (2012) aponta que a lei nacional e os instrumentos de governança podem coexistir, reforçando-se mutuamente ou em uma forma de competição, na qual os instrumentos poderiam substituir a legislação ou esta poderia englobar aqueles. Considerando-se a dinâmica brasileira, verifica-se improvável a hipótese de competição com efetiva substituição, tendo em vista que a República Federativa do Brasil se alicerça em um Estado Democrático de Direito⁹ e, dentre os direitos e garantias fundamentais previstos no texto constitucional se encontra a supremacia da lei, no art. 5º, II, de modo que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988).

Por outro lado, tendo em vista que esses instrumentos podem e muitas vezes determinam requisitos que vão além do exigido pela legislação nacional, a possibilidade desta englobar aqueles é maior, porém depende da predisposição do poder público, pois transformar uma disposição proveniente de um mecanismo regulatório de mercado em uma obrigação legal

⁹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]”. (BRASIL, 1988).

possui implicações com as quais o aparato estatal não é capaz de lidar, visto que não há o interesse político, econômico e até moral em estabelecer o contrário, o que se tornou extremamente visível no governo atual.

A legislação ambiental brasileira, em especial o Código Florestal, excetuando-se as normas transitórias, é tida como restritiva, em prol da preservação do meio ambiente, porém a sua força coercitiva não possui o mesmo desempenho, justamente pela dificuldade que os órgãos e agências ambientais têm em fiscalizar, monitorar, controlar e aplicar as consequências jurídicas que, em tese, seriam os fatores a compelir os agricultores a atender à legislação, em função de deficiência financeira, humana e tecnológica, de empecilhos burocráticos e políticos e até a extensão e dinamicidade de configuração do território nacional, cuja imensa diversidade exige tratamento variado. Acirrar a proteção legislativa ambiental não se mostra viável em um cenário no qual há dificuldade em se efetivar a legislação já existente, dada como restritiva, e no qual ocorre exatamente o oposto, a flexibilização das disposições legais por meio de ações dos Poderes Executivo e Legislativo.

Dessa forma, tem-se que a coexistência entre instrumentos de governança ambiental e a legislação protetiva nacional, em uma relação de sustentação mútua melhor se adequa à realidade brasileira. Muitos desses instrumentos, no setor agropecuário, determinam como requisitos de participação e atendimento o cumprimento e efetivação da legislação nacional, de modo que reforça a proteção legal e estabelece outros critérios de sustentabilidade em variadas áreas, como financeira (instituições bancárias), mediadora (*traders*) e de consumo (importadores e mercado consumidor final interno e externo), que agregam valor à cadeia de produção e acirram a competitividade brasileira no comércio internacional. Isso leva os demais atores a rever suas performances sustentáveis, a fim de atender novos padrões que cada vez mais se consolidam no mercado, sendo a tendência o crescimento da proteção ambiental, diante da urgência da revisão do uso frenético de recursos naturais sem a devida restauração e preservação.

No âmbito do setor agropecuário brasileiro, no qual se insere a sojicultura, foram desenvolvidos instrumentos de governança sustentável voluntários a partir da década de 2000, também data dos mecanismos globais e não necessariamente relacionados ao Brasil, sendo que são conhecidos como boas práticas agrícolas, a serem abordadas no tópico seguinte. É importante entender, antes de adentrar o estudo da Moratória da Soja, como esses instrumentos não só reforçam a legislação nacional, como também se complementam entre si, visto que alguns englobam outros, como é o caso dos programas privados das três grandes *traders*, que englobam as disposições da Moratória da Soja.

Outro ponto que merece ressalva é que, embora tais acordos tenham produzido resultados positivos, como é o caso da Moratória da Soja, de modo geral, esse sucesso não condiz com a transformação de fato da cadeia de produção e consumo da sojicultura em relação à sustentabilidade, visto que ainda há exportação de soja proveniente de áreas desmatadas da Amazônia, inclusive pelas empresas que aderem ao pacto em foco, de forma significativa, embora bem menor do que a realidade da década de 1990, e outros fatores influenciam na concretização da proteção ambiental já existente.

4.1 As boas práticas agrícolas

A expansão do mercado da soja, e das *commodities* agrícolas em geral, por depender do capital natural, causa preocupação ambiental, cada vez mais acirrada com a demonstração de que o planeta não é capaz de sustentar a humanidade no ritmo de exploração de recursos em que esta se encontra atualmente. Assim, em consonância com as movimentações dentro do cenário internacional desde o fim da Segunda Guerra Mundial, em prol da proteção ambiental, os mercados importadores cada vez mais exigem a sustentabilidade ambiental e social da produção, o que levou ao desenvolvimento de acordos, certificações e programas aplicáveis à cadeia produtiva, em atenção às urgências do meio ambiente consideradas a nível global e do próprio Direito do Comércio Internacional, que abrange cada vez mais regulações ambientais e sociais, mesmo que ainda exista uma distância significativa entre o discurso e a realidade, tendo em vista a dinâmica do ramo, cujos principais atores têm como base a soberania estatal, dentro de um mundo cada vez mais interligado em variados níveis e âmbitos. Dessa forma, no setor da agricultura e do agronegócio, essas exigências sustentáveis são denominadas de boas práticas agrícolas, que consistem em:

Um conjunto de princípios, normas e recomendações técnicas aplicadas à produção, ao processamento e ao transporte de insumos, matérias-primas e produtos, orientados a cuidar da saúde humana, proteger o meio ambiente e melhorar as condições dos trabalhadores e suas famílias. (THE NATURE CONSERVANCY, 2012, p. 10).

As BPAs visam promover a segurança alimentar, menores impactos ambientais negativos, bem-estar animal, manejo de técnicas e tecnologia dentro da sustentabilidade, conscientização dos produtores, maior capacidade de rastreamento dos produtos, a fim de se verificar cada etapa de produção e comercialização, e condições sociais aos trabalhadores e suas famílias. Essas práticas se dão por meio de palestras, divulgação de informações, inclusive quanto às legislações pertinentes, treinamentos, promoção de trocas de experiências, benefícios, como o crédito rural, agregação de valor à cadeia e competitividade no mercado, beneficiando, em tese, toda a sociedade.

Uma das BPAs com mais destaque e de iniciativa nacional, no sentido de ser proposta por associações brasileiras, é a Moratória da Soja, porém, inicialmente, serão abordadas outras principais, a título de contextualização e para demonstrar a dinamicidade desse mecanismo de promoção da produção agrícola sustentável, que engloba empresas e suas associações, produtores rurais, organizações da sociedade civil, governos, entre outros agentes, bem como para facilitar a compreensão da relevância da Moratória da Soja, visto que esta se insere, como requisito, em outras BPAs.

Os acordos são instrumentos que visam determinar princípios e regras a serem adotados dentro da cadeia produtiva pelos agentes que nela estão inseridos. Assim, além da Moratória da Soja, que será abordada em tópico específico na sequência, destaca-se a Iniciativa Holandesa de Comércio Sustentável, que visa instituir uma produção e comercialização em variados setores de forma sustentável, do ponto de vista social, ambiental e econômico, através de uma integralização entre multinacionais, governos, organizações não governamentais, sociedade civil e sindicatos, em prol de contribuir para os Objetivos do Milênio, e, no âmbito da soja, estimula, inclusive por meio de investimentos para a implementação de treinamento e suporte, o atendimento à certificação pela Round Table on Responsible Soy (RTRS), de 2006, Mesa Redonda da Soja Responsável em português, e também referida como Associação Internacional de Soja Responsável.

Ademais, menciona-se a Diretiva de Energia Renovável da União Europeia, da qual decorre a meta dos Estados membros de ter 20% de sua energia utilizada correspondente a energia renovável e “busca limitar a expansão dos biocombustíveis que não gerem economias líquidas de emissões de GEE, que impactem negativamente o meio ambiente, a biodiversidade ou o uso do solo” (THE NATURE CONSERVANCY, 2012, p. 24), por meio de certificações.

No que tange aos esquemas de certificação socioambiental, tratam-se de verificações de que determinada atividade se encontra em consonância com critérios sociais e ambientais exigidos por determinado padrão. Sendo o caso, a certificação é emitida. Esses padrões vão além do atendimento integral à legislação, tendo em vista que vêm sendo desenvolvidos outros critérios certificáveis a nível interno e externo, de modo que o produtor tem a opção de escolher pelo que melhor se adequa aos seus objetivos, o que contribui para fortalecer o empreendimento no mercado (THE NATURE CONSERVANCY, 2012). Existem certificações a nível global, regional, setorial e específico para uma relação comercial, como é o caso do Esquema de Certificação da Sustentabilidade da Câmara Argentina de Biocombustíveis para a União Europeia, aplicável ao biodiesel produzido na Argentina e exportado para a União Europeia, que é o seu maior mercado.

Das variadas certificações existentes, destaca-se a já mencionada RTRS, que constitui uma plataforma global que envolve os diferentes setores inseridos na cadeia de valor da soja, com o objetivo de garantir a viabilidade econômica, adequação social e sustentabilidade ambiental. Foi fundada em 2006, na Suíça, sem fins lucrativos, e atua no desenvolvimento, estabelecimento e verificação da produção, comercialização e uso de soja responsável.

Esta certificação possui amplo alcance, podendo ser adotada por grandes e pequenos produtores, nos variados tipos de produção (soja orgânica; convencional; ou geneticamente modificada) e engloba a participação de fornecedores, fabricantes, instituições financeiras, organizações não governamentais, varejistas, entre outros, favorecendo, devido ao seu reconhecimento mundial, o acesso aos principais mercados importadores. Além disso, trata-se de um fórum de diálogo para a criação de consensos e soluções no âmbito da soja responsável, através de conferências, oficinas técnicas e critérios sistemáticos. No Brasil, as primeiras certificações ocorreram em 2011 (ROUND TABLE ON RESPONSIBLE SOY, 2021).

Dentre os principais programas, aponta-se o já mencionado Soja Plus, da Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais, Associação Nacional dos Exportadores de Cereais, Associação dos Produtores de Soja e Milho de Mato Grosso (Aprosoja) e do Instituto para o Agronegócio Responsável (Ares); o Soja Mais Verde, do governo estadual do Mato Grosso e da ONG internacional The Nature Conservancy; e o Do Campo ao Mercado, do Ares e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

No âmbito empresarial também houve o desenvolvimento de BPAs. O Soluções para Suprimentos Sustentáveis (3S), da Cargill, engloba adesão à Moratória da Soja, estando a empresa comprometida a não comprar soja proveniente de áreas desmatadas da Amazônia, e determina alinhamento à Diretiva de Energia Renovável da União Europeia, quanto a emissões de gases de efeito estufa; o Programa Produzindo Certo e outros Compromissos, da ADM, também é comprometido com a Moratória da Soja, em atenção à demanda internacional por soja não proveniente do desmatamento da Amazônia; o Agricultura Sustentável, da Bunge, está atrelado ao Soja Plus e há participação na RTRS; e o Grupo André Maggi detém compromissos ambientais, estando inserido na produção agrícola, processamento e comercialização de grãos, setor de energia, entre outros, com a RTRS e a Moratória da Soja, com destaque para investimentos em pesquisa e desenvolvimento, a fim de acirrar a competitividade no mercado internacional.

O projeto Savanização, por exemplo, estuda os efeitos das queimadas nas áreas de transição entre a floresta e o cerrado. Objetiva identificar e quantificar as variáveis que controlam o comportamento do fogo em florestas de transição da Amazônia, além de identificar de que forma a intensidade e a frequência dos incêndios podem alterar permanentemente a Floresta Amazônica. É um projeto desenvolvido numa área de

300 hectares disponibilizada pelo Grupo, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), em parceria com o campus da Unemat de Nova Xavantina – MT, ESALQ/USP, Museu Paraense Emílio Goeldi, Universidade Federal do Pará, as americanas University of Florida, Yale University e a inglesa RainFor – Oxford University. (THE NATURE CONSERVANCY, 2012, p. 19).

A Cargill, presente no Brasil desde 1965, submeteu-se ao 3S em 2011, de modo que seus fornecedores estão sujeitos aos termos do programa e ao acesso da empresa às lavouras, para auditorias, em busca de promover a produção sustentável da soja, devendo os fornecedores estarem em conformidade com as legislações ambientais, principalmente o Código Florestal brasileiro, e trabalhistas. A ADM está no Brasil desde 1997, tendo se comprometido a não comercializar grãos de áreas embargadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e aderido, em 2007, ao Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, bem como possui programa específico para a produção de soja sustentável.

Já a Bunge, atuante no país desde 1905, visa promover a sustentabilidade no campo, com conscientização dos agricultores através de eventos, meios de divulgação de informações e atendimento ao ordenamento jurídico. Por fim, o Grupo André Maggi tem como objetivo contribuir com o desenvolvimento do agronegócio, por meio de uma gestão ambiental da atividade econômica, com adesão a BPAs, legislação e redução da poluição, a fim de garantir a agregação de valor à cadeia produtiva, via desempenho socioambiental.

Essas iniciativas aparentam um grande progresso no âmbito da proteção ambiental, mas é preciso ressaltar que até o começo do século XXI, essas mesmas empresas foram, de forma geral e de acordo com a relevância isolada, responsáveis pela degradação ambiental até então causada, o que atraiu a atenção interna e externa para a questão, gerando exigências cujo atendimento deixou de ser negociável, tendo em vista as demandas e restrições impostas pelo mercado consumidor internacional.

As três gigantes estadunidenses, Cargill, ADM e Bunge, eram responsáveis por 60% do financiamento total de produção de soja no Brasil e controlavam $\frac{3}{4}$ do esmagamento de soja na Europa, voltado ao mercado de ração animal, sendo atores fundamentais para a invasão da soja na Amazônia, com o uso de trabalho análogo ao escravo, promotor da soja barata, emissão de gases de efeito estufa em função da queimada e desflorestamento do bioma, instalação de estabelecimentos ilegais, como silos e portos, e estimulação de implementação de fazendas produtoras ilegais e sem atenção à legislação ambiental. O relatório do Greenpeace International (2006) aponta a Cargill como a principal autora da destruição da Amazônia, tendo aumentado sua exportação com a construção de portos ilegais em Santarém, Pará, e Porto Velho, Rondônia.

Também, o Grupo André Maggi possui papel relevante na invasão do bioma amazônico em prol do progresso e do desenvolvimento econômico. Quando Blairo Maggi assumiu o posto de governador do Mato Grosso, em 2002, o desmatamento anual aumentou em 30% e sua posição política contribuiu para o acesso a fundos e investimentos provenientes do governo estadual e federal e do IFC, do Banco Mundial, o que já foi abordado, para projetos de infraestrutura em prol da cadeia produtiva da soja, que também contribuem para o desflorestamento (GREENPEACE INTERNATIONAL, 2006).

Assim, em razão da preocupação internacional crescente relativa à produção e comercialização sustentáveis, esses atores, que não se limitam aos produtores locais enquanto fornecedores, mas englobam e vinculam multinacionais e, por exemplo, grandes redes de supermercados e *fast-foods* atuantes em diferentes continentes, viram-se forçados a buscar o desenvolvimento de uma produção sustentável, não só no âmbito ambiental, mas também no social, a fim de atender às expectativas e exigências do mercado global, destacando-se que os requisitos ambientais são proporcionais ao grau de desenvolvimento do país consumidor, em relação à capacidade financeira *per capita*, pois inexistente a preocupação com condições para poder consumir, a sociedade passa a se preocupar com o que está consumindo: origem, técnicas de produção, quem, como e com o que foi produzido etc. Verifica-se isso ao analisar que os mercados mais preocupados em estabelecer requisitos de sustentabilidade são europeus, sendo a UE a segunda maior importadora da soja brasileira, enquanto a China, a maior importadora, não possui tantas ações nesse sentido, o que, em razão de sua atual relevância econômica e, conseqüentemente, política no cenário internacional, está mudando.

Dessa forma, ao estudar o tema, é necessário ter consciência de que as BPAs visam promover o desenvolvimento sustentável do agronegócio, mas ao mesmo tempo lidam com estragos ambientais e sociais já solidificados e a sua recuperação, ou isenção, em função da fraca proteção ambiental da época, ausência de políticas de proteção da forma como é hoje e também da falta de consciência da sociedade, governos e setor privado, a qual foi se consolidando no decorrer do tempo e ainda há muito o que percorrer, visto que nem sempre os ideais propagados são de fato efetivados.

4.2 O pacto setorial da Moratória da Soja

Dentre os instrumentos voluntários de governança ambiental, é possível identificar os pactos setoriais, que consistem em acordos feitos entre associações representantes de várias cadeias do setor produtivo e o poder público, a fim de formar compromissos voluntários em prol da sustentabilidade. São caracterizados pela natureza participativa, prática e clara, e

dependem de monitoramento, devendo atender a pelo menos uma das prioridades do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS); impactar o setor na produção e consumo sustentáveis de forma significativa; utilizar indicadores aptos a mensurar os impactos; ter metas periódicas; estar sob monitoramento; inovar; e promover mudanças de hábito e reduções de degradação ambiental (BRASIL, Ministério do Meio Ambiente, 2021).

Como sinalizado na introdução deste trabalho, os pactos setoriais ainda não são muito explorados, inclusive no caso da Moratória da Soja, na literatura nacional, principalmente nas produções dentro da área jurídica. Assim, em conjunto com a definição do Ministério do Meio Ambiente (MMA) apontada no parágrafo anterior, tem-se a conceituação trazida pela Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos, em seu art. 3º, I, como o ato contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, em função da responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos (BRASIL, 2010), depreende-se como características principais dos pactos setoriais, no âmbito do agronegócio, a participação do poder público e o objetivo de promover a sustentabilidade produtiva. Ressalta-se que a inserção governamental não possui especificação de qual órgão ou instituição deve fazer parte do pacto e quando, sendo, assim, aceitável, para a classificação, a presença do poder público na iniciativa, na implementação ou até posteriormente, como é o caso do pacto setorial ora estudado.

Dentre as boas práticas agrícolas mais consolidadas, tem-se a Moratória da Soja, que se trata de uma resposta às pressões de organizações não governamentais internacionais e da sociedade global acerca da degradação ambiental promovida pelo avanço da sojicultura na Amazônia e consiste em um pacto voluntário que busca evitar a produção, financiamento e comercialização do grão de soja cultivado em áreas desmatadas do bioma amazônico a partir de, inicialmente, 2006, proposto pela Abiove e pela Anec, com adesão posterior do Ministério do Meio Ambiente, portanto, do poder público, em 2008, quando se tem de fato um pacto setorial, Banco do Brasil, Inpe, European Soy Consumer Group e organizações da sociedade civil (Conservação Internacional, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), Greenpeace, TNC, entre outras), sendo continuamente renovado desde então, embora tenha sido prevista duração de 2 anos no início. Em 2016, decidiu-se pela prorrogação por tempo indeterminado do pacto.

Aqueles que aderiram ao acordo se comprometem a não adquirir, comercializar ou financiar soja oriunda de áreas desmatadas dentro do bioma amazônico (e não da Amazônia Legal) ou de áreas que estejam na lista de embargadas por desmatamento pelo IBAMA, configurando um instrumento coletivo, que possui voluntariedade, de defesa do meio ambiente.

“Mais especificamente, tinham por objetivo controlar a expansão da oleaginosa de forma que o plantio se desse de forma ordenada e de acordo com os dispositivos da lei ambiental vigente à época” (AMARAL, 2018, p. 78).

O monitoramento feito pelo Grupo de Trabalho da Soja (GTS) – composto por diversos atores da Moratória – considera como desmatamento as aberturas acima de 25 hectares, sendo realizado através de sobrevoos e imagens de satélite fornecidas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). Isso permite constatar se houve novos desmatamentos em propriedades sojicultoras e se houve plantio do grão nessas áreas a partir de julho de 2006. Em caso afirmativo, a propriedade não mais consegue fornecer a produção aos compradores que participam do acordo. (THE NATURE CONSERVANCY, 2012, p. 07).

Jeroen Van der Heijden (2012) destaca, dentre os principais fatores que motivam os atores a adotar acordos ambientais, o objetivo de impedir eventual legislação mais restritiva, destacando-se que, em relação ao poder público, pode ser uma tática utilizada de forma política (tem-se uma ação de promoção e implementação da sustentabilidade sem recorrer à promulgação de lei mais restrita, e atualmente, com o enfraquecimento das agências e órgãos ambientais e flexibilização da proteção); a demanda do mercado pela produção sustentável, maior e mais incisiva no âmbito externo, de modo que o custo da participação é menor que o lucro com ela obtido, o que interfere no nível de inovação e competitividade da empresa, visto que, ao se estabelecer um padrão, aqueles que não o atendem são isolados e evita riscos de exposição no futuro, relativos a penalidades, gestão e *compliance*; e a pressão social, pela sociedade enquanto indivíduos e por meio de ONGs, cada vez mais frequente e que tem se manifestado no consumo do produto final, como os alimentícios.

Assim, a Moratória da Soja corresponde a um acordo que visa atender demandas internacionais de consumidores da soja brasileira e também exigências internas de defesa do patrimônio nacional e da sustentabilidade ambiental, de modo que a produção nas áreas desmatadas do bioma amazônico é boicotada, a fim de promover somente a circulação da soja que não contribua para a destruição da Amazônia. Tendo em vista sua natureza contratual, baseada na vontade das partes, independente das razões e interesses, a ausência de compulsoriedade exige uma estruturação apta a alcançar as metas pretendidas. Assim, os requisitos, nos quais se compreendem as regras e os princípios do instrumento, devem garantir a concretização dos objetivos, as metas devem ser realistas e é preciso clareza quanto às exigências e consequências.

Diante disso, observa-se que a Moratória da Soja é referida somente como um acordo de não operação de soja proveniente de área desmatada da Amazônia, sem quaisquer outras especificações. Mesmo em plataformas oficiais do governo ou de associações responsáveis pelo pacto, informações além da base do acordo são dificilmente encontradas. Um ponto central de

discussão acerca da continuidade da validade do pacto é se o desmatamento se trata somente do desmatamento ilegal, fora das permissões dadas pelo Código Florestal, ou qualquer desmatamento (em prol do desmatamento zero), sendo este último o requisitado pela BPA, o que motiva as associações de produtores, como a Aprosoja, a pressionar pelo fim do instrumento.

Considerando que os requisitos devem alcançar o objetivo de desmatamento zero e as metas devem ser realistas, questiona-se como empresas de porte internacional, cuja atuação se encontra majoritariamente na Amazônia e detêm maior parte das exportações de soja brasileira, atendem a essa meta. Na verdade, o que ocorre é que tais atores continuam comprando, comercializando e financiando o grão proveniente de áreas desmatadas do bioma amazônico, ainda que em proporção significativamente menor que a do começo do século XXI e também menor que a de cerca de dez anos atrás, visto que a criação do CAR e o desenvolvimento tecnológico contribuíram para o monitoramento e controle, o que acaba condicionando esses atores de destaque na cadeia produtiva, e contradizem o próprio sistema regulatório que estabeleceram, enquanto produtores que atendem as limitações legais de desmatamento e os regimes de exploração e proteção aplicáveis em relação às áreas protegidas pela lei são boicotados.

Assim, tem-se um conflito entre a validade, e suficiência, da lei e a regulação proveniente de um mercado centralizado em grandes empresas que usufruem dos benefícios que acompanham a participação na Moratória da Soja, sem efetivamente concretizar o desmatamento zero. Não há, de fato, a substituição da lei pelo instrumento de governança, mas no âmbito da regulação do mercado, visto que é mais abrangente, tem maior destaque, ainda que pendente de verificação e idoneidade.

Conforme relatório da Abiove, Geoambiente Sensoriamento Remoto Ltda. e Inpe (2011), realizado com base em dados do Programa de Cálculo do Desflorestamento na Amazônia Brasileira (Prodes), Fundação Nacional do Índio (Funai), IBAMA, IBGE, Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Inpe, 0,39% do desflorestamento ocorrido no bioma amazônico dentro da vigência do pacto ocorreu em função da plantação de soja em 11,7 mil hectares de floresta, sendo que, entre 2007 e 2010, essa área era de 2,974 milhões de hectares, no que tange aos estados do Mato Grosso, Pará e Rondônia. Em relação à safra 2011/2012, por outro lado, houve o plantio de soja em 18,41 mil hectares de áreas desflorestadas na vigência da Moratória da Soja, nos mesmos estados, sendo 0,41% do total (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS *et al.*, 2012).

De acordo com o relatório da Abiove, Agro&Estatísticas e Inpe (2013), a safra de 2012/2013, em relação aos mesmos estados da federação, teve plantação de soja em um total de 29,295 mil hectares em desflorestamentos realizados desde 24 de julho de 2006, correspondendo a 0,77% do desmatamento nessas regiões. No ano de 2014, foram 47,028 mil hectares de plantio de soja em áreas desflorestadas na vigência da Moratória da Soja, totalizando um percentual de 1,1% do desflorestamento nos estados periodicamente analisados (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS *et al.*, 2014).

A safra de 2014/2015, conforme relatório da Abiove, Agrosatélite e Inpe (2015), identificou 28,768 mil hectares de plantio de soja com desflorestamentos realizados no período de vigência da Moratória da Soja, porém neste ano foi considerado o marco de 22 de julho de 2008, mantendo-se – aparentemente – a porcentagem de 1,1%. Os relatórios anteriores atribuíam o aumento do cultivo em áreas desmatadas ao período decorrido entre o desmatamento e a efetiva plantação de soja (usualmente intermediada pela plantação de arroz), o aumento anual de áreas monitoradas (polígonos, conforme a metodologia) e condições do mercado, como o estímulo à produção em razão da alta demanda, de modo que a estabilidade percentual em questão desconsidera não só esses fatores, mas também dois anos de vigência do pacto setorial, o que se fundamenta no parâmetro temporal de transição trazido pelo Código Florestal, já estudado e contestado, reforçando a relação entre legislação e os instrumentos de governança sustentável voluntários, tanto de forma positiva quanto negativa.

A safra de 2015/2016 teve 37,155 mil hectares de plantio de soja com desflorestamento no bioma Amazônia desde 22 de julho de 2008, nos estados do Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Amapá, o que representa um aumento de 29% em relação à safra 2014/2015 e corresponde a 1,2% do total desflorestado no bioma Amazônia (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS *et al.*, 2016). No relatório anual seguinte da Abiove, Agrosatélite e Inpe (2018), são estudados sete estados (Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Amapá, Maranhão e Tocantins), sendo a área desflorestada com plantação de soja de 64,3 mil hectares durante a vigência do pacto, representando apenas 1,4% da atual área de soja no bioma, e é destacado que a área de cultivo do grão no bioma mais que quadruplicou nos últimos 12 anos, de forma que o baixo percentual se relaciona à ocupação pelo cultivo de soja de áreas de pastagens desmatadas anteriormente à vigência da BPA.

O relatório da Abiove, Agrosatélite e Inpe (2020) acerca do 12º ano da BPA identifica 88,234 mil hectares de plantio de soja em desflorestamentos realizados no bioma Amazônia desde 22 de julho de 2008, o que representa um aumento de 38% em relação à safra passada, nos sete estados já mencionados, e corresponde a 1,5% do território desflorestado no bioma

após o marco, de modo que a eficácia da Moratória da Soja se encontra na quadruplicação da produção com apenas uma área residual sendo alvo de desflorestamento para a produção de soja. Por fim, a safra de 2019/2020 teve a produção de soja a partir do desmatamento em 108 mil hectares, correspondendo a 2% de toda a área de soja cultivada no bioma Amazônia (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS *et al.*, 2021). Destaca-se que o estado do Mato Grosso, em todos os anos abordados, ostenta a maior porcentagem de aumento de plantio em áreas desflorestadas.

O objetivo da exposição desses dados se trata de ressaltar que os resultados apresentados englobam fatores diversos¹⁰, de acordo com o avanço dos anos, visto que a área coberta pelo monitoramento cresce anualmente, sendo lógico o aumento da constatação de desmatamentos, e mais estados foram abordados ao longo do período analisado, demonstrando o avanço do pacto, em relação ao sistema e metodologia de controle e fiscalização, e para elucidar que a Moratória da Soja contribuiu para uma manutenção relativamente baixa da supressão vegetal para a sojicultura¹¹, contudo não foi capaz de deter o seu crescimento anual. Em consonância com a ampla difusão da base ideal do pacto, de não operação acerca de soja proveniente de área desmatada da Amazônia, destaca-se uma passagem do relatório de 2020:

A iniciativa tem como principal objetivo assegurar que a soja produzida e comercializada no bioma Amazônia não está associada à supressão de vegetação florestal. Cabe ressaltar que a Moratória não coíbe a expansão da soja na Amazônia, mas encoraja seu plantio em áreas abertas anteriores a 2008, evitando a conversão de floresta para soja, conciliando o desenvolvimento agrícola com a preservação ambiental. A eficácia da Moratória é demonstrada pela gradual expansão de quase 4 milhões de hectares de soja ao longo dos últimos 13 anos, sendo que apenas uma área residual foi observada sobre desflorestamentos no bioma Amazônia. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS *et al.*, 2020, p. 03).

Dessa forma, percebe-se que ao determinar a retirada da cadeia da soja do grão proveniente de desmatamento da Amazônia, desconsidera-se que há um marco temporal que valida esse ideal e que, não somente as áreas de plantação de soja via desmatamento antes desse período não podem sofrer os efeitos da BPA, mas também as áreas com vegetação suprimida para outros fins, como a pecuária, não são alcançadas pelo pacto. Essa realidade entra em confronto com o dever do poder público, estabelecido pelo texto constitucional em seu art. 225,

¹⁰ Todos os relatórios descrevem e detalham a metodologia utilizada, bem como os dados que compõem o estudo, portanto recomenda-se, para uma melhor compreensão da relatividade comparativa entre os documentos e do aprimoramento ao longo dos anos do monitoramento desenvolvido, a leitura dos relatórios na íntegra, cujos *links* de acesso estão nas referências bibliográficas deste trabalho. Não foi aprofundada essa questão, tendo em vista a área de concentração deste estudo e a pertinência para o desenvolvimento do tema.

¹¹ A fim de facilitar a compreensão por meio de dados em relação ao período de vigência da Moratória da Soja, cita-se: “A taxa média de desflorestamento observada nesses municípios durante a Moratória (2008/09-2018/19) é 4,6 vezes menor do que no período anterior (2001/02- 2007/08), o que demonstra a contribuição dessa iniciativa para a redução do desflorestamento verificado no bioma Amazônia, nos últimos anos” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS *et al.*, 2020, p. 32).

§§1º e 3º, I, de restaurar os processos ecológicos essenciais e a necessidade de as atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarem os infratores a sanções penais e administrativas, bem como (e principalmente) à reparação dos danos causados (BRASIL, 1988), e também pela Lei nº 6.938/1981, no que tange à restauração dos recursos ambientais para a disponibilidade permanente e o equilíbrio ecológico que possibilita a vida e à recuperação ou indenização dos danos causados enquanto obrigação (BRASIL, 1981). Esse regime de reaproveitamento sem dúvida é preferível quando a alternativa é novas supressões de vegetação, mas ao mesmo tempo desconsidera a proteção ambiental determinada pelo ordenamento jurídico nacional, no que tange à regularização e adequação das propriedades rurais ao regime transitório trazido pelo diploma, em relação aos desmatamentos ocorridos antes de 22 de julho de 2008.

Além disso, outro ponto central se trata da estruturação de monitoramento da Moratória da Soja. Os instrumentos voluntários de governança sustentável podem ser monitorados via administrador, automonitoramento, terceiro contratado pelo participante, monitoramento terceirizado ou governamental, sendo as formas externas de controle as que possuem maior legitimidade, pois a independência implica em confiabilidade (HEIJDEN, 2012).

No caso do pacto setorial, a verificação ocorre da seguinte forma: o Grupo de Trabalho da Soja (GTS), composto pelas principais empresas, ONGs e pelo governo brasileiro, realiza o monitoramento espacial do desmatamento, em função da soja, no bioma Amazônia durante a safra, o que resulta em uma lista de áreas não conformes, correspondente às áreas nas quais houve desmatamento, para a sojicultura, após 22 de julho de 2008; a partir disso, as empresas participantes da BPA realizam processo de verificação interna, consistente no bloqueio de compra ou financiamento de soja proveniente da lista do GTS e também no caso de estar a área listada como embargada pelo IBAMA e pelo Ministério do Trabalho no momento da operação; posteriormente é realizada auditoria independente, com a contratação, pelo ator participante, de terceiro, após a safra; por fim, há o controle do GTS, por uma Comissão de Avaliação das Auditorias de Verificação, composta pela Abiove, Anec, Greenpeace, Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora) e TNC, via análise dos relatórios resultantes das auditorias independentes (COMISSÃO DE AVALIAÇÃO DAS AUDITORIAS DE VERIFICAÇÃO, 2018).

Como se vê, a Moratória da Soja está estruturada sobre a ação de diversas instituições, inclusive valendo-se de dados externos de órgãos governamentais, porém a efetividade do pacto se concentra na ação das empresas, que a partir das informações coletadas, decidem pelo bloqueio ou não da operação. A auditoria independente, por terceiro, contribui para a legitimidade e diminuição do conflito de interesse ao qual estaria sujeita a empresa, visto que a

verificação pelo GTS depende da idoneidade dos relatórios apresentados por essas auditorias. O controle do GTS é, portanto, posterior, de modo que o sucesso do pacto depende da ação das próprias empresas, visto que a constatação de irregularidade é realizada depois da operação e não possui consequência efetiva.

Ainda conforme o relatório da Comissão de Avaliação das Auditorias de Verificação¹² (2018), de 31 empresas associadas à Abiove e/ou à Anec, 17 relatórios de auditoria foram feitos, 4 eram declarações de não origem no bioma e 5 foram justificativas sem documentação, e, dos 17 relatórios, 6 demonstraram a não conformidade com a Moratória da Soja, tendo uma empresa se utilizado de auditoria interna, o que prejudica a credibilidade das informações, alguns relatórios careciam de dados obrigatórios (como em relação aos dados do IBAMA e Ministério do Trabalho) e 2 se referiam diretamente ao não atendimento ao critério do desmatamento zero, um com evidência de compra de soja oriunda de área desmatada e o outro trazia a possibilidade, sem que fosse possível verificar com certeza. O relatório não especifica quais são essas empresas, o que, juntamente com a não divulgação da lista de fornecedores bloqueados ao público, compromete a transparência e a rastreabilidade da cadeia de produção, porém reconhece que é preciso aperfeiçoar a qualidade dos relatórios de auditorias e o sistema de verificação.

Dentre as práticas que prejudicam a efetividade do pacto e ultrapassam o sistema de monitoramento e verificação, tem-se a comercialização de soja produzida em área embargada como se fosse regular ou por meio de terceiros, usados para camuflar atividades ilegais, o que é facilitada no caso de grandes produtores, que possuem várias fazendas, e o plantio de soja em áreas de pastagens desflorestadas antes de 2008 em um imóvel no qual ocorre o desmatamento de nova área para substituir a pastagem usada, podendo ser realizada essa prática com a venda da propriedade, com pastagens, para produtor de soja, e a posterior compra de terra para desmatamento em região cujo preço seja menor (VASCONCELOS *et al.*, 2019). Nessas situações, os participantes da Moratória da Soja podem não ter conhecimento das irregularidades, o que demonstra como a iniciativa é insuficiente, por si só, para alcançar a meta desejada.

É fato que o acordo voluntário da indústria contra a comercialização e financiamento de soja associada a desmatamento na Amazônia resultou na redução da área desflorestada para o cultivo da cultura. Assim, a Moratória da Soja deu ao grão brasileiro credibilidade, de modo que encerrar sua validade de forma alguma resolve o conflito e efetiva a lei, e somente esta,

¹² O uso desse documento, referente à safra de 2016/2017, datado de 2018, justifica-se por ser o único encontrado no site da Abiove, dentro dos relatórios disponíveis.

como argumenta o setor ruralista. Além disso, mesmo os mercados que não exigem o desmatamento zero teriam receio quanto ao fim do pacto, em razão de suas implicações, tendo em vista sua importância e contribuição para a preservação da Amazônia, ainda que criticável.

Segundo a legislação florestal, como visto, para a exploração da propriedade no bioma amazônico, no caso da redação legal, em área de floresta localizada na Amazônia Legal, em prol da sojicultura, é preciso que 80% do imóvel seja conservado com a cobertura de vegetação nativa a título de reserva legal, em atenção ao regime de proteção determinado pelo diploma, seja preservada a vegetação situada em área de preservação permanente, se houver, sob pena de estar o proprietário ou possuidor obrigado à recomposição e com a impossibilidade de receber novas concessões de autorização de supressão de vegetação enquanto a obrigação perdurar, esteja o imóvel cadastrado no CAR e haja prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama para a supressão da vegetação para uso alternativo do solo. O desmatamento em desacordo com esses termos é passível de gerar embargo à atividade de uso alternativo do solo.

Ocorre que a efetivação do disposto no ordenamento jurídico ambiental depende da capacidade institucional de fiscalização e aplicação das normas legais, que se relaciona a diversos fatores, como recurso financeiro, respaldo político, etc., o que é considerado uma razão para a continuidade da Moratória da Soja, visto que a problemática relativa à suficiência da proteção legal não se resume às suas restrições em prol do meio ambiente, mas engloba a aptidão desta de produzir os efeitos teorizados.

A defesa, pelo setor agricultor, do atendimento somente à legislação e comercialização da soja produzida em área desmatada legalmente como suficiente para a caracterização da produção como sustentável, perde força diante dessa realidade, tendo em vista que a dificuldade de se verificar se houve desflorestamento legal ou ilegal é desconsiderada pelo pacto setorial ao exigir o desmatamento zero. Isso demonstra a dinâmica entre a legislação nacional e o pacto setorial da Moratória da Soja, de modo que é preciso analisar como se dá essa proteção ambiental do mercado e a proteção ambiental estatal, para compreender como ambos os instrumentos são essenciais em uma realidade de urgência ambiental como a que o mundo se encontra atualmente, em busca de um mútuo suporte e aprimoramento.

4.2.1 A atuação do mercado e do Estado na proteção ambiental

A eficácia do pacto se baseia em um sistema de governança ambiental cuja execução depende daqueles que iniciaram o acordo. Assim, a Moratória da Soja destaca o papel do mercado consumidor no estabelecimento de estratégias de conservação, com a exclusão dos

desmatadores da cadeia de produção e consumo global enquanto meta, mas de forma alguma pode-se dizer que isso é suficiente para afastar a responsabilidade do Estado de efetivar ações de proteção, como o monitoramento, que foi impulsionado de forma significativa pela instituição do CAR, legalização das terras para conter a aquisição ilegal de agricultores, impedimento de obras de infraestrutura, pois atraem a atividade agrícola, criação de unidades de conservação, demarcação de terras indígenas, adequação da legislação à insistente realidade predatória da atividade econômica, e não a sua reiterada, flexibilização e criação de brechas legais quanto à responsabilidade do desmatador, e a efetiva aplicação da norma, sob o norte sancionatório constitucional de reparação do dano ambiental, sem prejuízo das consequências administrativas e penais.

Na verdade, Estado e mercado precisam agir de forma conjunta para alcançar resultados efetivos, pois, em que pese a iniciativa das empresas inseridas na cadeia da soja terem criado um instrumento cujos efeitos o Estado brasileiro jamais foi capaz de atingir, isso só foi possível porque previamente o poder público dedicou atenção ao mapeamento do território, sendo o começo disso na década de 1930, ainda que tal ação não buscava a preservação, mas sim o conhecimento de potenciais naturais a serem explorados.

A dinâmica liderada pelo mercado foi essencial, junto com as iniciativas conduzidas pelo Estado. Com o Estado relativamente enfraquecido durante o período neoliberal, abriu-se espaço para o mercado e ONG's internacionais funcionarem para que os produtores de soja ficassem dentro das regras da moratória. Ao mesmo tempo, entretanto, a moratória obteve resultados por causa das ações de sucessivos governos, a começar com o de Vargas, que afinal definiram o bioma Amazônia como alvo de proteção ambiental. Uma vasta região como esta veio a ser identificada como um território que necessitava de planejamento, investimento, desenvolvimento, monitoramento e vigilância. Além disso, as instituições e tecnologia necessárias para aplicar a moratória, como será mostrado, têm suas raízes muito mais na construção da nação liderada pelo Estado do que pelas ações do mercado. (BROWN; KOEPPE, 2014, p. 72-73).

Exemplo disso é a definição do alvo territorial da Moratória da Soja, visto que o bioma amazônico não é homogêneo, o que fora reconhecido pelo Código Florestal de 1965, com as alterações de 2001, ao determinar maior porção passível de supressão no caso de savana e menor nas florestas úmidas. Essa distinção de floresta tropical úmida e floresta tropical seca, bem como o Cerrado, data do mapeamento e coleta de informações promovidas na década de 1970, bem como do resultado das ações do IBGE desde a década de 1930.

Além disso, o monitoramento é efetivado por empresa privada em conjunto, desde 2009, com o Inpe, através do mapeamento das áreas desmatadas e a verificação se a soja foi cultivada nelas. Destaca-se que a diferenciação de vegetação prevaleceu no Código Florestal vigente, sendo a Amazônia Legal protegida, a título de reserva legal, com porcentagens decrescentes em relação às divisões de florestas, Cerrado e campos gerais (BRASIL, 2012a), atendendo a

critérios, expectativas e metas que não se restringem à exigência crescente de proteção ambiental nacional e internacional no âmbito jurídico, mas como resultado da aplicação de várias áreas do conhecimento e da degradação histórica do bioma amazônico.

Por outro lado, não há previsão de sanção às empresas que descumprirem o pactuado, como cancelamento da participação, publicação de lista com empresas que violaram o acordo, aplicações de multas, dentre outros, de forma que é essencial a atuação estatal em prol da efetivação da legislação, que prioriza a reparação do dano ambiental causado, além de consequências administrativas e penais. O boicote é um mecanismo útil proveniente do mercado e da governança, mas, por meio da Moratória da Soja, não é capaz de, por si só, efetivar a proteção constitucional ambiental, que se funda na preservação e na recuperação dos processos ecológicos essenciais. Ainda, a atuação estatal sancionatória é condicionada às normas legais, de modo que o desmatamento de floresta na Amazônia Legal em até 20% para a plantação de soja, por exemplo, não afronta a legislação, embora esteja em desacordo com o pacto setorial.

Em 2016, o banco Santander foi multado em R\$ 47,5 milhões (US\$ 15 milhões) por ter financiado o cultivo agrícola em áreas desmatadas ilegalmente, e, em 2018, alguns dos maiores comerciantes de soja do Brasil foram multados por comprar soja vinculada ao desmatamento ilegal. (TRASE *et al.*, 2020, p. 03).

Destaca-se que a simples participação nominal gera ganhos para a reputação das partes empresariais, tanto no âmbito nacional quanto internacional, correspondendo a um dos fatores estimulantes de participação mais relevantes. Os resultados obtidos ao decorrer dos anos foram rapidamente reconhecidos pelos mercados europeus, consistentes nas empresas importadoras, indústrias e redes de varejo (AMARAL, 2018). Assim, outras exposições às quais está sujeita a BPA se tratam da atração dos chamados *free-riders* e da prática de *greenwash*. Os primeiros consistem em participantes em busca de beneficiar sua reputação no mercado, sem qualquer intenção real de melhorar seu desempenho ambiental, e a segunda se trata de divulgação somente de informações positivas sobre a performance ambiental de uma empresa, com omissão proposital das questões negativas a respeito (HEIJDEN, 2012).

Outra questão relevante acerca dessa relação conexa entre regulação do mercado e regulação estatal se trata das flexibilizações trazidas pelo novo Código Florestal, ao ignorar a situação do sojicultor que tinha desmatado ilegalmente para expandir a produção, por exemplo, obtendo, ainda, benefícios decorrentes dessa anistia. À época da discussão legislativa do novo diploma legal, a soja estava com preço em alta, sendo que a permanência de empresas exportadoras na Moratória da Soja, limitando a expansão da cultura, foi questionada. A promulgação do Código Florestal e seu marco temporal determinante da aplicação das

disposições fixas ou transitórias trouxeram mudanças significativas para o pacto setorial, visto que a data de referência, que antes era 24 de julho de 2006, passou a ser 22 de julho de 2008, a partir de 2014, ampliando a anistia concedida aos desmatadores da floresta, conforme abordado ao longo do trabalho, no âmbito da comercialização.

Assim, áreas desmatadas no período entre 2006 e 2008 puderam ser utilizadas no cultivo de soja sem consequência de boicote comercial, o que reflete o impacto da flexibilização legislativa ambiental, a qual, embora seja amplamente conhecida como restritiva quanto às suas disposições fixas, a serem aplicadas a partir de 22 de julho de 2008, tirou da atuação do Direito e da proteção constitucional dada ao meio ambiente décadas de exploração da Amazônia de forma predatória, com participação não só dos agricultores locais, mas de multinacionais estadunidenses e europeias e também de grandes empresas e grupos empresariais nacionais, que passaram a usar o discurso da sustentabilidade depois de gerar a degradação ambiental que levou à discussão da proteção do bioma amazônico. Ressalta-se que grande parte das demais práticas agrícolas existentes possuem como requisito o atendimento à legislação ambiental nacional, inclusive as das multinacionais e de instituições bancárias, de modo que uma legislação flexibilizada compromete a efetividade dessas medidas de governança.

Ainda que a soja seja amplamente relacionada como uma das causas do desmatamento no Brasil, pouco se sabe sobre até que ponto a produção está em conformidade com o Código Florestal, estabelecido para regular o uso da terra e a conservação da vegetação nativa em propriedades privadas (TRASE; INSTITUTO DE MANEJO E CERTIFICAÇÃO FLORESTAL E AGRÍCOLA, 2019, p. 01).

A inscrição das propriedades rurais no CAR, importante instrumento de monitoramento, controle e transparência trazido pelo Código Florestal de 2012, deveria ser feita até 2015, porém foi repetidamente adiada. O Poder Executivo, por meio da Medida Provisória nº 884, de 14 de junho de 2019, convertida na Lei nº 13.887/2019, determinou que, apesar de obrigatória, a inscrição no CAR é por prazo indeterminado para todas as posses e propriedades rurais, e, como incentivo, a inscrição até 31 de dezembro de 2020 garantiria o direito de adesão ao PRA (BRASIL, 2019). Segundo o estudo das organizações Trase e Imaflora (2019), 88% dos imóveis produtores de soja na Amazônia e no Cerrado estão cadastrados, porém a maior parte dos 12% se encontram nos estados que juntos correspondem a 70% da produção de soja não cadastrada. Como o CAR é um requisito para que seja autorizado o desmatamento na propriedade, legalizando-o, o não atendimento à lei e o receio de boicote pelo desmatamento, mesmo no caso de ser legal, são fatores que contribuem para a não inscrição.

A implementação do CAR, no entanto, depende da infraestrutura dos órgãos responsáveis, os quais lidam com falta de recursos, sendo comum a busca de recursos externos, como, por exemplo, os provenientes do Fundo Amazônia, que é destinado ao financiamento de

ações preventivas, monitoramento e combate ao desmatamento na Amazônia (VASCONCELOS *et al.*, 2019), captados por 19 estados.

Ainda, esse ato de inscrição é auto declaratório, portanto está sujeito à verificação das informações prestadas pelos órgãos ambientais estaduais, contudo a maioria dos estados ainda não iniciou a etapa de análise e validação dos cadastros, em razão de ausência de normas estaduais e a incapacidade institucional, apesar de existir um módulo de análise desenvolvido pelo Serviço Florestal Brasileiro em 2015, sendo que somente 11 estados possuem regulamentações acerca do processo, o que garante transparência e segurança jurídica e reduz a arbitrariedade e a ocorrência de fraudes.

É importante informar que, enquanto não houver manifestação do órgão competente acerca de pendências ou inconsistências nas informações declaradas nos documentos apresentados para inscrição no CAR, será considerada efetivada a inscrição do imóvel rural no cadastro, para todos os fins previstos em lei. (PISSINATI, 2018, p. 320).

Diante disso, a pendência de verificação e a demora do andamento do processo respectivo apresenta uma brecha sistemática, que pode ser utilizada a fim de se contornar as exigências legais, de modo que o produtor tem a possibilidade de usar o cadastro efetivo para solicitar, por exemplo, autorização de supressão de uso alternativo do solo, sendo que a inexistência de qualquer questionamento e o efetivo cadastro torna o controle da adequação da propriedade às exigências ambientais mais difícil, ou como meio de obtenção de permissões a partir de declarações irreais, que não serão verificadas. No que tange aos PRAs, 18 estados possuem regulamentações sobre a implementação, mas em algumas há falta de parâmetros técnicos, como em relação a opções de adequação ambiental de passivos gerados antes de 22 de julho de 2008, e há contradições com a lei federal em outras. Além disso, somente 5 estados possuem procedimentos de monitoramento dos compromissos firmados, que exigem acompanhamento sistemático para que seja adequada e regularizada a situação ambiental (VALDIONES; BERNASCONI, 2019).

Tendo em vista que a legislação nova atendeu a interesses dos ruralistas, verifica-se que o cenário político também interfere na questão ambiental, chegando inclusive a determinar a regularização legal de flexibilizações. É inegável que a legislação ambiental brasileira avançou muito desde o século passado, mas a ligação direta entre crescimento econômico e o âmbito político influenciam a proteção nacional, possibilitando retrocesso que, em tese, é inadmissível e reflete no setor, porque o mercado pode promover regulações até certo nível, tendo em vista que o consumo da soja internacional está ligada à ração animal para produção de carne e laticínios e o Brasil é grande exportador para dois mercados dependentes desse insumo para a produção de alimentos interna e abastecimento de redes espalhadas por variados continentes.

Além disso, o aumento na taxa de desmatamento na Amazônia, revertendo a diminuição anterior, data de 2012, com oscilações até 2015, quando o crescimento voltou e se consolidou.

A situação no Brasil piorou sob o comando do presidente Jair Bolsonaro, cuja máquina de governo parece ter adotado o ataque sistemático à Amazônia e seus povos indígenas como pilar de sua política econômica. Bolsonaro deu apoio tácito à apropriação de terras e invasões por madeireiros, mineradoras e agricultores ilegais em terras indígenas. O Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, respondeu aos incêndios e à crise do desmatamento com pedidos para que a Amazônia fosse "monetizada", o presidente do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), encarregado de monitorar o desmatamento, foi demitido e os recursos e orçamento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama) e dos Recursos Naturais Renováveis foram cortados. (GREENPEACE, 2019, p. 05).

Demonstrando a influência da configuração política na proteção ambiental frente ao mercado exportador, apenas os índices favoráveis de intenção de voto ao atual presidente foram suficientes para causar um aumento do desflorestamento da Amazônia de 48,8% nos três últimos meses de campanha, comparado ao mesmo período no ano anterior, 2017. Nesse cenário, em que pese a validade da Moratória da Soja, que em 2016 foi renovada por tempo indeterminado, o desmatamento na Amazônia Legal no ano de 2019, em comparação a 2018, aumentou em 34,41%, sendo os estados de Rondônia, Amazonas, Mato Grosso e Pará, responsáveis por, respectivamente, 12,41%; 14,16%; 16,80%; e 41,19%, do crescimento, porém o estado de Rondônia possui área desmatada menor que a do ano de 2018 (BRASIL, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2020). Já em 2020, a porcentagem de aumento foi de 7,1% em relação ao ano anterior, sendo, novamente, os estados de Rondônia, Amazonas, Mato Grosso e Pará, responsáveis por, respectivamente, 11,73%; 13,93%; 16,39%; e 45,15%, e a área desmatada no estado de Rondônia aumentou em 1,3% em comparação a 2019 (BRASIL, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2021).

Assim, apesar das inúmeras medidas criadas a fim de se instalar a sustentabilidade na produção de *commodities*, a cadeia de produção no geral pouco faz para zerar o desmatamento, em que pese toda a conscientização do setor acerca da urgência da proteção dos biomas brasileiros. Tal problema se agrava quando a defesa do enfraquecimento das agências e órgãos ambientais e da abertura de áreas protegidas e indígenas para o agronegócio é a propaganda que levou ao governo atual. Em consonância com isso, o Serviço Florestal Brasileiro foi submetido ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), sendo antes competência do Ministério do Meio Ambiente, o Fundo Amazônia foi atacado, tendo a Noruega¹³ e a Alemanha

¹³ Em junho de 2017, a Noruega já havia reduzido à metade sua contribuição anual ao Fundo Amazônia, em razão das taxas de desmatamento crescentes desde 2012, e sinalizou a interrupção integral caso a tendência continuasse (VASCONCELOS *et al*, 2019).

retirado suas doações, e prevalece o discurso negacionista de que as mudanças climáticas em nada tem relação com as ações humanas.

Em 2019, a ocorrência de incêndios na Amazônia foram causados em prol do desflorestamento para a indústria pecuária, mas há também pressão dos produtores de soja, tendo relação direta com a política bolsonarista, verificada por declarações de envolvidos, sendo que “a Aprosoja, uma associação de produtores de soja, chegou a pedir ao presidente Bolsonaro que acabe com a Moratória da Soja” (GREENPEACE, 2019).

Outra consequência desses incêndios ligados a desmatamentos ilegais, com reflexos comerciais e econômicos para o país, foi a ameaça à ratificação do Acordo Comercial Mercosul-UE e os alertas de empresas e investidores globais sobre um possível boicote aos produtos brasileiros (TRASE *et al.*, 2020). Dessa forma, a contenção da degradação pelo mercado, via instrumentos voluntários e inovadores na teoria, não é suficiente se não houver o alinhamento político e o amparo legal, que influenciam a ação governamental enquanto defensora da sustentabilidade, em seus vários pilares, conforme determinado pela Constituição Federal.

Apesar da incontestável contribuição da Moratória da Soja para a diminuição da participação da sojicultura no desmatamento da Amazônia, é preciso ressaltar que o pacto é relativo à *commodity* apenas e foca em um único bioma. Como já mencionado, a plantação de soja não é o próximo passo após o desflorestamento de uma área, sendo comum a plantação de arroz para preparar o solo, e também acontece de a soja ser cultivada em áreas desmatadas para a criação de gado. Ainda, há outros atores com responsabilidade expressiva pela degradação da Amazônia, de modo que é preciso tratar o problema em suas variadas fontes, e a não inclusão das savanas na proteção da Moratória da Soja ignora que as linhas divisórias entre estas e as florestas tropicais úmidas são artificiais e há vegetações transitórias.

Uma falha desse acordo voluntário se refere ao não englobamento da conformidade com a legislação ambiental, além da não proveniência da soja de área desmatada no bioma Amazônia, pois o foco exclusivo no grão permite o não monitoramento da conformidade ambiental de toda a propriedade, pois é relativo somente à área do cultivo da soja. Portanto, fazendas que atendem à Moratória da Soja não necessariamente estão livres de desmatamentos ilegais, expondo mercados globais à associação com a degradação da Amazônia e prejudicando a credibilidade da sustentabilidade da cadeia produtiva. Assim, tem-se uma abertura no pacto que acaba prejudicando a eficácia da legislação ambiental. Por isso, uma expansão do monitoramento do pacto, ainda que continue somente relativo a esta *commodity*, faz-se necessária, a fim da propriedade ser considerada como um todo, e não somente as áreas

dedicadas ao cultivo de soja, visto que tal omissão de controle dá abertura à fraudes e perseverança de irregularidades.

Estima-se que 81% da soja cultivada em fazendas onde ocorreu desmatamento ilegal em Mato Grosso tenha sido exportada em 2018, com 46% desse total enviado para a China – o maior mercado importador da soja brasileira. A União Europeia (UE) é o segundo mercado consumidor mais exposto à soja associada ao desmatamento ilegal. Estima-se que cerca de 14% dessa soja comercializada tenha sido destinada à UE. Cerca de 19% da soja produzida em fazendas onde ocorreu desmatamento ilegal permaneceu no mercado interno. Parte dessa soja é processada no país e usada como ração animal, sendo parte exportada na forma de produtos à base de carne. (TRASE *et al*, 2020, p. 10).

A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, sendo o caso do cultivo agrícola, depende de estar o imóvel rural inscrito no CAR e de prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama, mas também de identificação do tipo de vegetação dentro da Amazônia Legal, pois há porcentagens de proteção variáveis, o que é dificultado em áreas de transição entre as diferentes configurações vegetais. A savana é classificada, na prática, como campo aberto, cerrado e a savana propriamente dita, sendo o cerrado presente na maioria das áreas de transição, com árvores altas e finas e vegetação rasteira, de modo que a classificação do local enquanto floresta maximiza a proteção, mas enquanto cerrado minimiza, priorizando o interesse do agronegócio (BROWN; KOEPPE, 2014).

A área do Cerrado conhecida como “Matopiba” figura, hoje, no centro da expansão do agronegócio e está particularmente ameaçada. O Matopiba, que cobre quase 74 milhões de hectares nos estados brasileiros do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, tem sido apontado como a “nova fronteira” para a soja e outras commodities agrícolas. Entre 2007 e 2014, quase dois terços da expansão agrícola no Matopiba ocorreram às custas da savana, florestas e outras vegetações nativas do Cerrado. (GREENPEACE, 2019, p. 09).

As três grandes multinacionais Bunge, Cargill e ADM, todas estadunidenses, que são signatárias da Moratória da Soja, e as exportadoras Amaggi (brasileira), Louis Dreyfus (holandesa) e Cofco International (chinesa) responderam, em 2017, por 2/3 da soja proveniente do Cerrado (GREENPEACE, 2019), o que é justificado não só pelo potencial produtivo da região, mas também pela infraestrutura existente, justamente em função da cadeia de produção de *commodities* e da ausência de medidas de controle e prevenção. Assim, a expansão do cultivo de soja tem sido presente durante as duas últimas décadas, ainda na Amazônia, em áreas previamente desflorestadas para pastagens, embora o desmatamento na Amazônia, para a soja, diretamente, tenha diminuído, o que se relaciona ao avanço no Cerrado, ao desmatamento da Amazônia para a criação de gado e à exportação de soja proveniente de imóveis não inscritos no CAR, prejudicando o controle sobre o desmatamento pela sojicultura.

No período legislativo e de promulgação do novo Código Florestal, a inclusão da exigência de aquisição de soja somente de propriedades rurais produtoras cadastradas no Cadastro Ambiental Rural foi considerada, com o objetivo de facilitar a fiscalização e controle

do atendimento à lei nacional e do desmatamento, porém a mudança não foi efetivada. Visto que 12% da importação chinesa de soja brasileira é produzida em imóveis não inscritos no CAR, localizados no Cerrado e na Amazônia, e que em relação à União Europeia essa porcentagem é de 11% (TRASE; INSTITUTO DE MANEJO E CERTIFICAÇÃO FLORESTAL E AGRÍCOLA, 2019), a inclusão da inscrição no CAR como requisito na Moratória da Soja é um meio de ampliar os alcances desse instrumento, que “já serve como instrumento de mercado para negociação, tanto entre particulares, quanto com a agroindústria, não se recomendando negociações sem a análise desta ferramenta de gestão ambiental” (MENDES, 2019, p. 220).

Portanto, conclui-se pela insuficiência da Moratória da Soja, porém a solução não é o seu dissolvimento, mas sim a sua ampliação e fortalecimento, com o respaldo e sustentação do governo nacional, em prol de uma efetiva proteção ao meio ambiente e contenção do colapso climático, tendo em vista que, segundo o relatório do Greenpeace (2019), a agricultura é a principal causa do desmatamento e é responsável por 60% das emissões de gases de efeito estufa em relação ao sistema de produção de alimentos.

A efetivação da proteção legal da vegetação nativa, assegurada principalmente pelo Código Florestal e pela Constituição Federal, deve ser inicialmente buscada pelo poder público, que tem o dever constitucional de defender o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e depende da capacitação institucional dos órgãos ambientais dos entes federados, o que envolve infraestrutura, recursos financeiros e humanos e defesa política, de modo que sejam desenvolvidos procedimentos de implementação dos instrumentos trazidos pela legislação florestal, e também pelo mercado, pois uma mútua sustentação é a melhor forma de se alcançar resultados mais efetivos, tendo em vista que o mercado, por si só, não é capaz de abandonar a ideia de que crescimento econômico e sustentabilidade produtiva não se complementam. No entanto, ressalta-se que, por mais que o Estado seja o ator principal na promoção do desenvolvimento nacional através de uma ordem econômica fundada na defesa do meio ambiente, se mal conduzido pode-se ter exatamente o efeito oposto, agravando a crise climática e a degradação ambiental.

4.2.2 Medidas de combate ao desmatamento do bioma amazônico a partir dos meios atualmente disponíveis

Diante do exposto ao longo deste trabalho, é notável que tanto a legislação quanto o pacto setorial da Moratória da Soja desempenham importante papel na contenção do desmatamento do bioma Amazônia, contudo é incontestável que o objetivo de encerrar a

degradação ambiental ilegal e alcançar o desmatamento zero no setor da sojicultura não se encontra perto de ser cumprido, tendo em vista a dificuldade estrutural de se implementar o que a teoria determina, seja esta na redação legal ou em instrumentos de governança em prol da sustentabilidade.

A incapacidade estrutural, por sua vez, decorre de diversos fatores, como a falta de recursos financeiros, o enfraquecimento institucional, por meio de ações políticas e movimentações dos grupos que não se preocupam com a proteção ambiental, a transferência da gerência dos interesses ambientais e sociais relacionados à agropecuária para pastas ministeriais, cujo interesse principal é manifestamente contrário àqueles, ainda preso em uma concepção de custo da sustentabilidade produtiva, o que resultou no esvaziamento do MMA, visto que o Serviço Florestal Brasileiro, responsável pelo CAR, e a gerência de terras indígenas e quilombolas, antes da Funai e Incra, foram passados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e houve a extinção da Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas.

Dentre outras ações, houve a limitação das agências ambientais por segmentos políticos; as alterações legais recentes, com destaque para a determinação de prazo indeterminado para inscrição no CAR, o que inviabiliza consequências legais da omissão e compromete o instrumento; a falha do Código Florestal em atender às determinações constitucionais ao estabelecer regimes transitórios que promoveram somente e de forma desproporcional interesses contrários à proteção ambiental; a concentração do mercado de exportação da soja brasileira por grandes multinacionais, que acabam exercendo controle determinante dos mecanismos de sustentabilidade instituídos pelo e no mercado, utilizando-se dos benefícios decorrentes da participação, ainda que não estejam de fato em conformidade com o compromissado; e parte da sociedade nacional, ainda deslumbrada por discursos de fragilização da legislação ambiental e do sistema estrutural de proteção, que contribuíram para que fosse instaurado o cenário no qual o país se encontra hoje.

Percebe-se que esses fatores se relacionam diretamente às ações e orientação liberal tradicional do governo atual, que não só trouxeram retrocessos à proteção interna ao meio ambiente, em sua ordem jurídica e institucional, como também vêm isolando o país internacionalmente, o que, a princípio, manifesta-se no âmbito diplomático e de relações exteriores, mas pode acabar refletindo em outros, como já ocorreu com a interrupção de contribuições de países para o Fundo Amazônia, podendo alcançar inclusive relações comerciais e o setor econômico.

Assim, é desnecessário abordar o que é preciso e possível ser feito sem apontar o primeiro e mais essencial passo: o fim do governo Bolsonaro. Não se pode dizer que a proteção

ambiental sempre teve posição de destaque dentro do governo brasileiro ao longo do tempo, apesar dos avanços iniciados desde o último século, em consonância com a discussão externa, mas chegou-se em um ponto no qual não se trata de ter a matéria como uma questão residual de endereçamento, mas sim como matéria a ser combatida, com a efetivação de diversas ações em prol do avanço na proteção ambiental.

Novamente, destaca-se o papel que parte da população eleitoral tem nessa questão, o que demonstra também, como uma necessidade e prioridade, a mudança de consciência da sociedade nacional acerca da urgência da questão ambiental, devendo os setores se adaptarem a essa realidade antes que o planeta perca a capacidade de se adaptar à exploração de recursos naturais promovida pelo homem, através da criação e desenvolvimento de programas educacionais dentro da cadeia produtiva e consumidora, campanhas governamentais acerca do tema, fortalecimento e incentivo às ações das organizações não governamentais pertinentes e aplicação efetiva da legislação sancionatória, principalmente no que tange à obrigação de reparação dos danos causados, de modo que a degradação ambiental se torne um ônus e não um fator favorecedor da produção.

A partir disso e da análise exposta, verifica-se imprescindível fortalecer as agências ambientais a nível municipal, estadual e federal, com a ampliação de recursos humanos e financeiros, de forma a dar mais efetividade à legislação e acordos firmados; construir maior rastreabilidade na cadeia de produção e consumo da soja através de tecnologias, pois a identificação de desmatamento ilegal ou proveniente do bioma amazônico facilita o controle das empresas exportadoras que fazem a mediação entre produtores e distribuidoras, aliada à informação ao consumidor; e implementar o CAR, com determinação de prazos, consequências legais e estabelecimento de impedimentos dentro do mercado, através dos instrumentos de governança já existentes, como, por exemplo, adicionar na Moratória da Soja o requisito de inscrição do imóvel produtor no cadastro, o que contribuiria para sustentar o Código Florestal, pois facilita a verificação de toda a propriedade, bem como efetivar o monitoramento, da fase inicial até a prática.

Ademais, é preciso iniciativa e incentivo do mercado e do poder público, este quando inserto, ao aprimoramento e variação dos instrumentos voluntários de governança sustentável, tendo em vista os diversos setores que exploram o meio ambiente ou cuja atividade causam impactos ambientais e sua expansão, não só na Amazônia, bem como as falhas e brechas dos já estabelecidos.

Outro ponto fundamental é a integração de sistemas de dados e informações já existentes e sua maior divulgação e transparência, o que, a partir de uma sociedade cada vez mais

consciente, sustenta a pressão da sociedade civil, inclusive por meio de ONGs. Também, exigências e imposições comerciais são úteis e trazem resultados a longo prazo, porém com a ressalva de se estabelecer metas realistas, isonômicas e progressivas e mecanismos aptos a alcançá-las, do contrário o setor econômico é prejudicado demasiadamente e não em favor da sustentabilidade produtiva, gerando, ainda, concentração do mercado, muitas vezes sequer de empresas nacionais, o que não é o objetivo também, obviamente, porém é um ponto a ser levantado quanto à boa reputação das multinacionais que atualmente dominam a exportação da sojicultura brasileira, tendo chegado a este ponto com a exploração e degradação do bioma tropical brasileiro.

No âmbito estatal especificamente, destaca-se novamente a necessidade de compromisso político com a manutenção dos avanços já conquistados, que foram e continuam sendo ameaçados pela gestão atual, e a efetivação da proteção constitucional. O Código Florestal brasileiro é tido como um dos diplomas ambientais mais restritivos, porém, como visto, além de críticas pontuais passíveis de melhoria – como a redução de áreas a serem preservadas a título de APP, as possibilidades de reduzir as porcentagens de reserva legal exigível e a compensação entre APP e RL –, a maior controversa se trata do regime transitório trazido pelo diploma e seu marco temporal de aplicação, 22 de julho de 2008, em um desequilíbrio injustificado entre o desenvolvimento nacional, segurança jurídica e propriedade privada e a redução das desigualdades sociais, erradicação da pobreza, construção de uma sociedade solidária, função social da propriedade, defesa do meio ambiente enquanto princípio da ordem econômica, direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto bem difuso essencial à sadia qualidade de vida, e a dignidade da pessoa humana.

Ainda, é preciso realizar a reversão da atual gerência ambiental pelo governo federal, consistente no esvaziamento do MMA, criação de unidades de conservação, demarcação de terras indígenas e quilombolas, que além de proteger e assegurar os direitos dessas comunidades, contribuem para evitar a grilagem, e efetivação do mandamento constitucional sancionatório, com o objetivo de obter a reparação ambiental e também aplicar as consequências administrativas, penais e cíveis, que promovem medidas comerciais, como o boicote potencial que o embargo gera. Nesse ponto, Vasconcelos *et al.* (2019) destaca que 45% do desmatamento na Amazônia não é detectado a tempo de tomada de ações cabíveis e somente em 24% dos casos constatados há a aplicação de multa, sendo apenas entre 0,2 e 5% o percentual das que são pagas, por falta de controle e mão de obra, conforme dados do IBAMA entre 2008 e 2013.

Além da falta de arrecadação de recursos que poderiam ser utilizados a fim de melhorar a estrutura de aplicação da proteção ambiental, gera a sensação de impunidade ou de risco suportável, pois, na prática, a produção por meio ilegal, como o desmatamento, traz mais ganhos do que perdas com as consequências da ação. Também, destaca-se, dentro da competência destinada a cada órgão ambiental, maior restrição na concessão de licenças ambientais para obras e atividades relacionadas ao setor, o mesmo em relação a autorizações de supressão da vegetação nativa para uso alternativo do solo, e a implementação e efetivação dos instrumentos já disponíveis, como o CAR, por meio de regulamentações padronizadas e específicas, mitigando arbitrariedades e manipulações. A relação entre a legislação nacional ambiental e a Moratória da Soja é benéfica e tem potencial para consolidar ainda mais a proteção ambiental no país, desde que sejam preservadas e aprimoradas, o que exige um contexto político enquanto base, o que não corresponde ao cenário atual, de modo que a mudança primária reside neste âmbito.

5 CONCLUSÃO

Verificou-se que a preocupação com a capacidade do planeta de sustentar o ritmo de exploração e produção das sociedades atuais começou a ser discutida a partir da década de 1960, sendo que desde então a comunidade internacional vem endereçando cada vez mais a matéria, o que possui reflexos comerciais e econômicos. A princípio, a proteção ambiental era tida como um custo, mas tal entendimento não subsiste mais, tendo em vista a consciência acerca da urgência ambiental, apesar de o contrário ainda ser sustentado por parte da população brasileira, o que condiz com a qualificação do país enquanto Estado em desenvolvimento, visto que a preocupação ambiental possui mais espaço em sociedades econômica e socialmente estáveis. Assim, a produção sustentável da soja deve ser encarada como fator de agregação de valor à cadeia e de competitividade, determinando e trazendo dinâmica ao mercado, que desenvolve práticas a fim de alcançar a sustentabilidade.

A sojicultura consiste no principal produto do setor agroexportador brasileiro, tendo seu crescimento e destaque ocorrido a partir da década de 1990, eventualmente alcançando a posição de segundo maior produtor mundial, tendo como principal mercado consumidor a China e, em segundo, a União Europeia. A crescente relevância comercial da soja levou o avanço da produção para além da região Sul, atingindo importantes biomas brasileiros, o que chamou a atenção para a proteção ambiental, inclusive do mercado internacional, de modo que, além da proteção legal desenvolvida desde o início do século passado, surgiram instrumentos voluntários de governança sustentável entre os atores da cadeia produtiva da soja, os quais configuram ferramentas importantes para a implementação da produção sustentável do grão.

No primeiro capítulo, foi feito um breve histórico da proteção ambiental no cenário internacional, que embora possua efetividade limitada no âmbito jurídico, em razão da soberania dos Estados e interesses divergentes, tem destaque no âmbito da governança e do comércio global, e da proteção ambiental legal nacional, compreendendo-se que a proteção ao meio ambiente passou a ser um objetivo a partir de 1981, pois os diplomas anteriores visavam a exploração econômica dos recursos naturais do território brasileiro em prol do desenvolvimento nacional, sem preocupação com a sustentabilidade, sendo as constituições até então omissas e genéricas acerca da matéria. Esse cenário mudou completamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe ampla e sistemática proteção ao meio ambiente.

Ademais, verificou-se como o avanço da sojicultura contribuiu para a degradação da Amazônia de forma desenfreada, principalmente até 2005, quando começaram a ser criados e implementados mecanismos de contenção e preservação, com destaque para o papel

fundamental das empresas multinacionais que mediam o fornecimento e a exportação de soja brasileira no cenário até então configurado.

No segundo capítulo, foi estudada a proteção legal da Amazônia, a partir da identificação da natureza jurídica do meio ambiente como bem difuso, caracterizado pela transindividualidade, indivisibilidade e coletividade. A Constituição de 1988 traz o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental de terceira geração no *caput* do art. 225, enquanto bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, sendo exigível e oponível ao Estado, que do meio ambiente não pode dispor livre e arbitrariamente, estando sujeito à observância do ordenamento jurídico, e determinou o dever de sua proteção pela sociedade e pelo poder público, trazendo um rol de deveres e imposições a este.

Foi também analisada a proteção ambiental constitucional sistemática, com destaque para a função social da propriedade enquanto parte do direito de propriedade e não mera limitação, bem como à imposição da defesa do meio ambiente dentro da ordem econômica. Assim, no caso da propriedade rural florestal, as áreas protegidas com regime especial pelo Código Florestal são elementos do exercício do direito de propriedade, de modo que estando ausente algum, quando assim não deveria, tem-se a inexistência do direito juridicamente, pois o particular está sujeito a obedecer leis e regulamentos que regem o meio ambiente em seu imóvel.

Além disso, foi abordado o Código Florestal de 2012, principal diploma de proteção da vegetação nativa brasileira, com destaque para o contexto político e social de sua construção, que favoreceu o setor agrícola em detrimento da proteção ambiental, ao trazer um regime transitório que livrou grande parte dos desmatadores do bioma amazônico de consequências decorrentes da destruição causada até 22 de julho de 2008, que foi um fator relevante para o desenvolvimento da sojicultura, bem como deficiente e até conflituoso, e foram apontadas contradições, brechas e falhas das normas fixas a serem aplicadas a partir do marco temporal estabelecido sem justificativa plausível, jurídica ou científica, tudo isso no que tange as área de preservação permanente e a reserva legal. Também foram analisadas as normas sobre a supressão da vegetação para uso alternativo do solo, o CAR, importante instrumento de controle e fiscalização instituído pelo diploma e os PRAs.

Criticou-se o retrocesso da proteção ambiental legal, perpetuado pelo poder público, em favor de um grupo social preso a um ideal ultrapassado e insustentável de desenvolvimento econômico, e permitido pelo Poder Judiciário, no controle de constitucionalidade, sob a fundamentação do desenvolvimento nacional, direito de propriedade e segurança jurídica,

desconsiderando os direitos fundamentais a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao tratamento isonômico, à função social da propriedade e à apreciação do Poder Judiciário de lesão a direito, e os princípios da dignidade da pessoa humana e, o regente da ordem econômica e financeira, da defesa do meio ambiente, bem como a simplificação da análise ao se considerar somente o conflito entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico, desconsiderando a proteção constitucional, outros fatores relevantes e a própria realidade brasileira, visto que o agronegócio não se desenvolveu a partir de 2008 e o viés ambiental não é o único que compõe o conceito de sustentabilidade.

No capítulo final, foi estudada a Moratória da Soja, enquanto instrumento voluntário de governança ambiental, boa prática agrícola e pacto setorial, concluindo-se que a sua relação com a legislação ambiental nacional é de mútuo reforço, sendo inclusive possível o aprimoramento de uma através da abrangência de regulação da outra. Apesar das críticas feitas ao pacto setorial, a sua contribuição significativa para a diminuição do desmatamento da Amazônia é reconhecida, de modo que se demonstra a relevância do mercado na proteção ambiental, o que justifica a sua continuidade e aprimoramento, em conjunto com a evolução da proteção estatal, a fim de se consolidar a produção sustentável da sojicultura.

No entanto, abordou-se a influência da configuração política nacional, atualmente negativa, no cenário da proteção ambiental, porque sem um respaldo político há o enfraquecimento dos mecanismos já existentes e até a mitigação destes, como está acontecendo sob o governo Bolsonaro. É fato que a sociedade internacional possui papel relevante na defesa do meio ambiente, principalmente em relação aos biomas com maior destaque e importância mundial, tanto que, em conjunto com o avanço científico acerca das limitações do planeta diante da exploração natural desenfreada, os desastres ambientais já vivenciados no globo e o desenvolvimento da preocupação ambiental no âmbito do Direito Internacional, a questão ambiental foi, ao longo das últimas décadas, cada vez mais discutida e endereçada, sendo imprescindível para formar demandas do mercado de *commodities*. Dessa forma, atualmente, as empresas e mercados externos defendem a continuidade da Moratória da Soja diante das demandas ruralistas de encerrar o pacto, porém o cenário político atual coloca em risco esse instrumento, sendo que a legislação já foi flexibilizada, bem como as instituições com atuação na proteção ambiental foram enfraquecidas e impedidas de exercer suas funções.

Assim, verifica-se a importância dos mecanismos regulatórios em prol da proteção ao meio ambiente no âmbito do mercado, através das práticas comerciais interfronteiras principalmente. Contudo, essa atuação é limitada, pois ao mesmo tempo em que o Brasil depende economicamente das exportações de soja e a produção buscará atender à demanda dos

importadores, estes mercados que adquirem a soja brasileira dependem desta para a produção de ração animal, portanto se trata de insumo à indústria de carne desses países, essencial para o abastecimento alimentício, com destaque para a situação populacional da China, maior comprador e, até então, mercado menos exigente que o segundo maior, a União Europeia.

Portanto, constata-se o papel de base da legislação ambiental, com destaque para a ampla proteção garantida pela Constituição Federal, em consonância com a preocupação internacional a respeito, mas ainda inovadora dentre os sistemas constitucionais ocidentais. No âmbito infraconstitucional, o novo Código Florestal é tido como um diploma restritivo, no entanto trouxe regime transitório que permitiu a isenção por danos causados ao meio ambiente, não só pelas disposições normativas contraditórias, simplórias ou inexistentes, mas também por depender de uma estrutura ainda não alcançada pela administração pública para efetivar a transição defendida em prol da segurança jurídica e desenvolvimento nacional, transferindo, ainda, grande parte da responsabilidade de recuperação ou reparação da degradação ambiental ocorrida até 22 de julho de 2008 ao Estado.

Contudo, as permissões de desmatamento dentro de porcentagens definidas e com dependência de autorização de órgão ambiental competente, o que implica no atendimento a outras disposições, como inexistência de áreas abandonadas no imóvel e de áreas desmatadas ilegalmente, são requisitos capazes de garantir o uso sustentável da terra e limitar o desmatamento do bioma Amazônia, bem como promover um maior monitoramento e controle sobre o seu andamento, com destaque para o papel que o CAR tem nesse aspecto, permitindo melhor gerenciamento dos impactos ambientais decorrentes.

Apesar das críticas que alcançam a lei de proteção da vegetação nativa, suas disposições não podem ser mitigadas, o que depende de uma estrutura administrativa, financeira e institucional mínima para efetivar a conservação, controle e a exploração sustentável de recursos naturais, sendo que o Código Florestal trouxe instrumentos que, se efetivamente implementados e corretamente utilizados, possuem a capacidade de causar impactos significativos no sistema de proteção ambiental brasileiro. Dessa forma, ressalta-se que o alinhamento do governo é essencial para se manter os avanços já consolidados e construir o cenário de ampliação e aprimoramento da conservação ambiental em meio ao sistema econômico dependente de exploração de recursos naturais diretamente, considerando-se, ainda, a relevância do setor agrícola para a economia brasileira e, principalmente, da sojicultura.

No entanto, a realidade atual vai de encontro a essa necessidade e tendência mundial, em razão dos variados retrocessos trazidos pela atual gerência no âmbito da proteção ambiental, que não só partiu de discursos abertos, mas se consolidou através do enfraquecimento

institucional dos órgãos e agências ambientais e flexibilização da legislação, esvaziamento do Ministério do Meio Ambiente, repassando a gerência de matérias a pastas cujos interesses não se alinham à preservação ambiental e sustentabilidade, não por serem contrários entre si, mas por prevalecer, em parte da sociedade brasileira, uma consciência liberal ultrapassada e insustentável a longo prazo.

Essa falta de respaldo interno no âmbito político acaba prejudicando não só a já debilitada estrutura administrativa e institucional de aplicação da legislação ambiental, mas também ameaça as medidas de governança criadas no âmbito do comércio internacional, que abrangem as mais relevantes e efetivas, como a Moratória da Soja, a qual é combatida pelos produtores rurais, por meio das associações a eles ligadas e com suporte do governo federal, enquanto as grandes multinacionais, impulsionadas pelas exigências do mercado consumidor das exportações de soja brasileira, defendem a continuação do pacto setorial.

Assim, conclui-se que os instrumentos voluntários de governança sustentável, enquanto mecanismos de regulamentação do mercado, desempenham relevante papel no estabelecimento de padrões sustentáveis de produção. Por outro lado, é preciso aprimorar o conteúdo da Moratória da Soja, como, por exemplo, exigir a inscrição no CAR da propriedade na qual a soja foi produzida, as formas de controle, não só no âmbito tecnológico, mas também estrutural, e estabelecer consequências para o caso de não conformidade com o pacto por parte dos participantes, bem como priorizar a transparência em relação a isso.

Diante de todo o exposto, entende-se que a relação entre a legislação de proteção ambiental nacional e a Moratória da Soja se dá por meio de mútuo reforço e possível aprimoramento, de modo que, tendo em vista os instrumentos disponíveis para consolidar a sustentabilidade na sojicultura brasileira, é imprescindível o fortalecimento destes, a partir das correções e mudanças apontadas, necessárias não só dentro do pacto, mas também no âmbito da atuação estatal e da legislação, o que tem mais perspectiva de colaborar para o desmatamento zero na Amazônia visado pela BPA do que a criação de novos acordos setoriais. De qualquer forma, é preciso, antes de tudo, uma mudança política e de consciência da sociedade em relação à urgência da proteção ao meio ambiente nacional, de modo a possibilitar o desenvolvimento, a efetivação e o aperfeiçoamento da lei ambiental aplicável e dos instrumentos firmados no mercado. Neste ponto, destaca-se a importância da pressão do mercado consumidor das exportações da soja brasileira diante da atual realidade do país.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Daniel Furlan. **Análise da expansão da fronteira agrícola e do desflorestamento no bioma Amazônia dos estados de Mato Grosso, Pará e Rondônia**. 2018. Tese (Doutorado em Ciências) - Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS; GEOAMBIENTE SENSORIAMENTO REMOTO LTDA.; INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Moratória da Soja**: 4º ano do mapeamento e monitoramento do plantio de soja no bioma Amazônia. São Paulo, 2011. Disponível em: <https://abiove.org.br/relatorios/?pagina=5&ordem=>. Acesso em: 03 out. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS; GEOAMBIENTE SENSORIAMENTO REMOTO LTDA.; INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Moratória da Soja**: 5º ano do mapeamento e monitoramento do plantio de soja no bioma Amazônia. São Paulo, 2012. Disponível em: <https://abiove.org.br/relatorios/?pagina=4&ordem=>. Acesso em: 03 out. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS; AGRO&ESTATÍSTICAS; INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Moratória da Soja**: mapeamento e monitoramento do plantio de soja no bioma Amazônia - 6º ano. São Paulo, 2013. Disponível em: <https://abiove.org.br/relatorios/?pagina=3&ordem=>. Acesso em: 03 out. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS; AGROSATÉLITE; INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Moratória da Soja**: 7º ano do mapeamento e monitoramento do plantio de soja no bioma Amazônia. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://abiove.org.br/relatorios/?pagina=3&ordem=>. Acesso em: 03 out. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS; AGROSATÉLITE; INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Moratória da Soja**. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://abiove.org.br/relatorios/?pagina=3&ordem=>. Acesso em: 03 out. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS; AGROSATÉLITE; INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Moratória da Soja**: safra - 2015/2016. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://abiove.org.br/relatorios/?pagina=2&ordem=>. Acesso em: 03 out. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS; AGROSATÉLITE; INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Moratória da Soja**: monitoramento por imagens de satélites dos plantios de soja no bioma Amazônia (safra - 2017/2018). São Paulo, 2018. Disponível em: <https://abiove.org.br/relatorios/?pagina=1&ordem=>. Acesso em: 03 out. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS; AGROSATÉLITE; INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Moratória da**

Soja (safra 2018/19): monitoramento por imagens de satélites dos plantios de soja em desconformidade com a Moratória da Soja. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://abiove.org.br/relatorios/?pagina=1&ordem=>. Acesso em: 03 out. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS; AGROSATÉLITE; INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Moratória da Soja (safra 2019/20):** monitoramento da soja por imagens de satélites no bioma Amazônia. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://abiove.org.br/relatorios/?pagina=1&ordem=>. Acesso em: 03 out. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 janeiro de 1967. Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Constituição Federal. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.514**, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 17 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.029**, de 10 de dezembro de 2009. Institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado "Programa Mais Ambiente", e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7029.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%207029&text=DECRETO%20N%C2%BA%207.029%2C%20DE%2010%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202009.&text=Institui%20o%20Programa%20Federal%20de,%E2%80%9D%2C%20e%20d%C3%A1%20Outras%20provid%C3%AAs.. Acesso em: 17 out. 2021.

BRASIL. **Decreto n° 7.830**, de 17 de outubro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei n° 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n° 4.657**, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB. Brasília, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n° 4.771**, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Brasília, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm. Acesso em: 14 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n° 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n° 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Lei da Reforma Agrária. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. **Lei n° 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Lei dos Crimes Ambientais. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. **Lei n° 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. **Lei n° 12.305**, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n° 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. **Lei n° 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n°s 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n°s 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n° 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Novo Código Florestal. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 05 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.887**, de 17 de outubro de 2019. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13887.htm. Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.166-65**, de 28 de junho de 2001. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2166-65.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Exportações do agro ultrapassam US\$ 100 bilhões pela segunda vez na história**. Notícias. Governo Federal, Brasília, 12 jan. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/exportacoes-do-agro-ultrapassam-a-barreira-dos-us-100-bilhoes-pela-segunda-vez>. Acesso em: 28 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **A taxa consolidada de desmatamento por corte raso para os nove estados da Amazônia Legal (AC, AM, AP, MA, MT, PA, RO, RR e TO) em 2019 é de 10.129 km²**. Notícias. 09 jun. 2020. Disponível em: http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5465. Acesso em: 28 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **A taxa consolidada de desmatamento por corte raso para os nove estados da Amazônia Legal em 2020 foi de 10.851 km²**. Notícias. 21 maio 2021. Disponível em: http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5811. Acesso em: 28 out. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Pactos setoriais**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/informma/item/7665-pactos-setoriais.html>. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. Senado. **Em discussão. Código Florestal de 1934**. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/codigo-florestal/senado-oferece-um-projeto-equilibrado-para-o-novo-codigo-florestal-brasileiro/codigo-florestal-de-1934.aspx>. Acesso em: 27 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.903/DF**. Direito constitucional. Direito ambiental. Art. 225 da Constituição. Dever de proteção ambiental [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Luiz Fux. 28 fev. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504464>. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo n. 857**. 13 a 17 mar. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo857.htm#Compet%C3%Aancia%20legislativa%20dos%20Munic%C3%ADpios%20e%20Direito%20Ambiental>. Acesso em: 04 ago. 2021.

BROWN, John Christopher; KOEPPE, Matthew. Moratória da Soja na Amazônia brasileira e governança ambiental: regulação através do mercado ou regulação estatal?. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 11, n. 22, p. 61-82, 2014. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/3415>. Acesso em: 20 dez. 2021.

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO DAS AUDITORIAS DE VERIFICAÇÃO. **Verificação Independente da Moratória da Soja**. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://abiove.org.br/relatorios/?pagina=2&ordem=>. Acesso em: 31 out. 2021.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Módulos fiscais**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>. Acesso em: 31 out. 2021.

FACCIOLI, Camila. Análise Comparada das áreas de Preservação Permanente Estabelecidas pelas Leis n. 4.771/1965 e 12.651/2012. SPÍNOLA, Ana Luiza Silva; JÚNIOR, Arlindo Philippi; FREITAS, Vladimir Passos de. (org.). In: **Direito ambiental e sustentabilidade**. v. 18. Barueri: Manole, 2016. p. 313-358.

GREENPEACE. **Desmatamento zero na Amazônia**: como e por que chegar lá. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://greenpeace.org.br/desmatamentozero/2017/desmatamento-zero-como-e-porque-chegar-la.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021.

GREENPEACE. **Cultivando violência**: como a demanda global por carne e laticínios é alimentada pela violência contra comunidades no Brasil. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/publicacoes/cultivando-violencia/>. Acesso em: 07 out. 2021.

GREENPEACE INTERNATIONAL. **Eating up the Amazon**. Washington, D. C., 2006. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/usa/research/eating-up-the-amazon/>. Acesso em: 18 maio 2021.

HEIJDEN, Jeroen Van Der. Voluntary environmental governance arrangements. **Environmental Politics**, v. 21, n. 3, p. 486-509, 2012. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644016.2012.671576>. DOI: <https://doi.org/10.1080/09644016.2012.671576>. Acesso em: 13 set. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais; Coordenação de Geografia. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Brasil 2015. n. 10. Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254_.pdf. Acesso em: 21 jul. 2021.

LEITE, Ícaro Demarchi Araujo. **O Direito Internacional do Meio Ambiente e a aplicação de seus princípios e de suas normas pela empresa**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MELLO, Natália Girão Rodrigues de; ARTAXO, Paulo. Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 66, p. 108-129, 2017. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rieb/a/msDPhRYtxfFyh4tvnp5SYrG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09 set. 2021.

MENDES, Pedro Puttini. Pós-CAR (Cadastro Ambiental Rural), a formação de um novo processo administrativo, programa de regularização ambiental e as áreas protegidas do Código Florestal. In: _____. **Agronegócio, Direito e a interdisciplinaridade do setor**. 2 ed. Londrina: Thoth, 2019. p. 217-285.

NATIONAL ASSEMBLY. **Declaration of the Rights of Man and Citizen**. Declaration of the Rights of Man and Citizen, decreed by the National Assembly in the sessions of 20th, 21st, 23rd, 24th and 26th August, 1789, accepted by the King. 1789. Disponível em: https://www.open.edu/openlearn/ocw/pluginfile.php/612270/mod_resource/content/1/rightsofman.pdf. Acesso em: 01 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2167.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021.

PISSINATI, Aniele. Cadastro Ambiental Rural como instrumento ambiental, jurídico e econômico. In: PARRA, Rafaela Aiex (org.). **Direito Aplicado ao Agronegócio: uma abordagem multidisciplinar**. Londrina: Thoth, 2018. p. 318-328.

REPÓRTER BRASIL. **O avanço da soja e o Novo Código Florestal: uma análise dos impactos do projeto em debate no Congresso**. São Paulo, 2011. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/documentos/Soja2011.pdf>. Acesso em: 04 set. 2021.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito do Agronegócio**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ROUND TABLE ON RESPONSIBLE SOY. **Sobre a RTRS**. Zurique, 2021. Disponível em: <https://responsiblesoy.org/sobre-la-rtrs?lang=pt-br>. Acesso em: 12 abr. 2021.

SANGUINET, Eduardo Rodrigues. *et al.* Práticas Intervencionistas e Seus Efeitos sobre o Comércio Internacional de Soja: uma análise a partir de um Modelo de Equilíbrio Geral Computável e da Teoria dos Jogos. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 55, n. 4, p. 641-660, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032017000400641&lng=en&nrm=iso. DOI: <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790550402>. Acesso em: 05 mar. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SOARES, Aline Fernanda. **Requisitos ambientais no mercado de soja brasileiro: descrição e avaliação de impacto**. 2016. Dissertação (Mestrado) - Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba.

SOLON, Ari Marcelo; MOULIN, Carolina Stange Azevedo. As Cadeias de Valor da Soja e do Gado na Amazônia Legal como Ordens Jurídicas Globais Emergentes. **Latin American Human Rights Studies**, v. 1, 2021.

THE NATURE CONSERVANCY. **Boas práticas agrícolas e certificação socioambiental: a caminho da sustentabilidade.** 2 ed. 2012.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de Direito Ambiental.** 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TRASE; INSTITUTO DE MANEJO E CERTIFICAÇÃO FLORESTAL E AGRÍCOLA. **A conformidade ambiental da produção da soja no Brasil: um risco subestimado pelos mercados internacionais.** Issue 2, 2019. Disponível em: <https://cdn.sanity.io/files/n2jhvipv/production/9b761ec81c2f085cb95f2a3227e45d523a5ab08a.pdf>. Acesso em: 27 out. 2021.

TRASE; INSTITUTO CENTRO DA VIDA; INSTITUTO DE MANEJO E CERTIFICAÇÃO FLORESTAL E AGRÍCOLA. **Desmatamento ilegal e exportações brasileiras de soja: o caso de Mato Grosso.** Issue 4, 2020. Disponível em: <https://cdn.sanity.io/files/n2jhvipv/production/804c45269eb69a9c91ace8ba96a09cfadc00f5b6.pdf>. Acesso em: 27 out. 2021.

VALDIONES, Ana Paula; BERNASCONI, Paula. Do papel à prática: a implementação do Código Florestal pelos estados brasileiros. **Transparência Florestal Mato Grosso - Instituto Centro de Vida**, Cuiabá, v. 6, n. 11, 2019. Disponível em: <https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2019/07/2019-transparenciaflorestal-CAR.pdf>. Acesso em: 27 out. 2021.

VASCONCELOS, Ivan M. *et al.* Deforestation control in the Brazilian Amazon: a conservation struggle being lost as agreements and regulations are subverted and bypassed. **Perspectives in Ecology and Conservation**, v. 17, issue 3, p. 122-130, 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2530064418301263?via%3Dihub>. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.pecon.2019.06.002>. Acesso em: 04 ago. 2021.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade and Environment at the WTO.** 2004. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_wto2004_e.pdf. Acesso em: 01 mar. 2021.