



**FACULDADES INTEGRADAS DE PONTA PORÃ**  
**FIP / MAGSUL**  
**DIREITO**

**GABRIELA PEREIRA DURÉ**

**O CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO E SUA EFETIVIDADE NA  
PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA FRENTE À EXPANSÃO DO  
AGRONEGÓCIO NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL**

**PONTA PORÃ/MS**

**2020**

GABRIELA PEREIRA DURÉ

**O CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO E SUA EFETIVIDADE NA  
PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA FRENTE À EXPANSÃO DO  
AGRONEGÓCIO NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC apresentado à Banca Examinadora das Faculdades Integradas de Ponta Porã, como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.  
Orientador(a): Profª. Ma. Gianete Paola Butarelli

PONTA PORÃ/MS

2020

GABRIELA PEREIRA DURÉ

**O CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO E SUA EFETIVIDADE NA  
PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA FRENTE À EXPANSÃO DO  
AGRONEGÓCIO NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC apresentado à  
Banca Examinadora das Faculdades Integradas de  
Ponta Porã, como exigência parcial para obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof<sup>a</sup>. Ma. Gianete Paola Butarelli.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador(a): Prof<sup>a</sup>. Ma. Gianete Paola Butarelli  
Faculdades Integradas de Ponta Porã

---

Professor (a) avaliador (a): Prof<sup>a</sup>. Ma. Janaina Ohlweiler  
Milani  
Faculdades Integradas de Ponta Porã

Ponta Porã - MS, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTOS**

Hoje, enquanto digito este agradecimento, mal posso acreditar que quase cinco anos se passaram desde que ingressei no curso de direito e que estou às vésperas de receber o tão sonhado diploma.

Dizem que os anos de faculdade passam num piscar de olhos. Eu não poderia discordar mais, pois lembro de cada momento de exaustão física e mental em que tentava conciliar trabalho e estudo, sempre buscando a excelência em ambos. Esse período também trouxe inúmeras transformações em minha vida, tão rápidas e intensas que sinto que termino esse ciclo sendo uma pessoa completamente diferente daquela do começo. Mais madura, mais crítica, mais forte, com mais empatia, e com ânsia de aprender mais e de me tornar, a cada dia, uma pessoa melhor.

Mas eu não cheguei aqui sozinha. Agradeço, inicialmente, à minha família: meu pai Francisco, por sempre ter me dito que eu poderia ser qualquer coisa que eu quisesse ser e ter me proporcionado tudo o que estava ao seu alcance; à minha mãe Mariliz, pelo amor incondicional que sempre me dedicou e por nunca ter me deixado duvidar dos planos de Deus em minha vida; e à minha irmã, Jéssica, por sempre ser a minha fã número um e melhor amiga, sendo a minha certeza de que nunca estarei sozinha.

Agradeço aos meus amigos, por terem tornado essa caminhada mais leve, aos colegas que conheci pelos estágios que passei, por terem me ensinado tanto e me recebido tão bem, aos chefes que tive, por terem tido tanta paciência e acreditado no meu potencial, e aos professores por terem contribuído em grande parte para a formação da pessoa que sou hoje.

Muito obrigada.

*“Esta tierra no te pertenece a ti, sino que tu perteneces a esta tierra.”*

Chefe Pontiac (1855)

DURÉ, Gabriela Pereira. **O Código Florestal Brasileiro e sua efetividade na proteção da vegetação nativa frente à expansão do agronegócio no estado do Mato Grosso do Sul.** 70. Trabalho de Conclusão de Curso de Direito. Faculdades Integradas de Ponta Porã FIP Magsul. Ponta Porã – 2020.

## RESUMO

Mato Grosso do Sul é um dos maiores expoentes do agronegócio no Brasil, estando entre os estados líderes na produção de grãos - principalmente soja e milho – e de carne. Entretanto, é necessário lembrar que uma das primeiras consequências da expansão da agropecuária é o desmatamento. Isso, aliado ao fato de que as propriedades privadas concentram mais de 50% da vegetação nativa remanescente no país, torna imperativa a existência de uma legislação ambiental eficaz na proteção flora brasileira. Assim, o objetivo da presente pesquisa é verificar se, dentro do Estado do Mato Grosso do Sul, no qual o agronegócio é um segmento econômico de força expressiva, o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) – escolhido como objeto de análise por ser a base da política ambiental do país, pelos debates que suscitou durante sua votação do Congresso Nacional e pela sua implantação se dar a nível estadual – é eficiente no combate ao desmatamento ilegal para ampliação de lavouras e pastos. Para tanto, inicialmente será realizado um breve resgate histórico que possibilite a compreensão do contexto social, político e econômico do país, e como ele influenciou na política ambiental. Superados os aspectos históricos, será feita a análise da Lei nº 12.651/2012, passando pelos debates que permearam seu processo legislativo, até os seus dispositivos mais relevantes e polêmicos. Por fim, os dados obtidos serão analisados em conjunto com parâmetros de eficácia social da norma previamente estabelecidos. A pesquisa, quanto à metodologia, caracteriza-se como aplicada, pois tem recorte geográfico e problemática definidos, é também qualitativa, sendo ao final emitido juízo de valor com base na bibliografia estudada e informações coletadas por meio de realização de entrevistas com autoridades e profissionais da área. O resultado da pesquisa apontou um Código Florestal que, embora eficaz, produz efeitos negativos ante a deficiência na sua implementação e falta de recursos dos órgãos ambientais.

**Palavras-chave:** Agronegócio; Código Florestal; Desenvolvimento Sustentável; Direito Ambiental.

DURÉ, Gabriela Pereira. **Brazil's Forest Code and its effectiveness in protecting native vegetation of agribusiness' expansion in the state of Mato Grosso do Sul.** 70. Trabalho de Conclusão de Curso de Direito. Faculdades Integradas de Ponta Porã FIP Magsul. Ponta Porã – 2020.

### **ABSTRACT**

Mato Grosso do Sul is one of Brazil's greatest exponents in agribusiness, being among the leading states in the production of grains - mainly soybeans and corn - and meat. However, it's necessary to remember that one of the first consequences of the expansion of agriculture and livestock is the deforestation. This, combined with the fact that private properties concentrate more than 50% of the remaining native vegetation in the country, makes it imperative to have an effective environmental legislation to protect the forest. Thus, the objective of the present research is to verify whether, within the State of Mato Grosso do Sul, in which agribusiness is an economic segment of expressive strength, the Forest Code (Law nº 12.651 / 2012) - chosen as the object of analysis because it is the basis of the country's environmental policy, the debates it raised during its vote in the National Congress and its implementation at the state level - it is efficient in combating illegal deforestation to expand crops and pastures. For this purpose, a brief historical review will be carried out, which will enable the understanding of the country's social, political and economic context, and how it influenced environmental policy. Having overcome the historical aspects, Law nº 12.651/2012 will be analyzed, going through the debates that permeated its legislative process, up to its most relevant and controversial provisions. Finally, the data obtained will be analyzed together with the previously established parameters of social effectiveness parameters. The research, in terms of methodology, is characterized as applied, as it has defined geographical and problematic aspects, it is also qualitative, with value judgments based on the studied bibliography and information collected through interviews with authorities and professionals of the area. In the end, the research pointed out a Forest Code that, although effective, has negative effects in face of the deficiency in its implementation and the environmental agencies' lack of resources.

**Key words:** Agribusiness; Brazil's Forest Code; Sustainable Development; Environmental Law.

## LISTA DE SIGLAS

**APP** – Área de Preservação Permanente

**RL** – Reserva Legal

**CAR** – Cadastro Ambiental Rural

**PRA** – Programa de Regularização Ambiental

**CRA** – Cota de Reserva Ambiental

**CRAE** – Cota de Reserva Ambiental Estadual

**TCRAE** – Título de Cota de Reserva Ambiental Estadual

**PRADA** – Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas

**SICAR** – Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural

**PL** – Projeto de Lei

**ADIn** – Ação Direta de Inconstitucionalidade

**ADC** – Ação Declaratória de Constitucionalidade

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**FPA** – Frente Parlamentar Agropecuária

**PJ** – Promotoria de Justiça

**CAOMA** – Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, da Habitação e Urbanismo e do Patrimônio Histórico e Cultural

**NUGEO** – Núcleo de Geotecnologias

**TAC** – Termo de Ajustamento de Conduta

**IC** – Inquérito Civil

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**FAO** – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

**OCF** – Observatório do Código Florestal

**PNDU** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**FUNAI** – Fundação Nacional do Índio

**IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

**IMASUL** – Instituto de Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul

**INPE** – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO FLORESTAL BRASILEIRA</b> .....	<b>21</b>
1.1 AS ORIGENS DA PROPRIEDADE PRIVADA.....	21
1.2 A FORMAÇÃO DA ELITE AGRÁRIA BRASILEIRA .....	23
1.3 O SUCESSO DA EXPLORAÇÃO AGRÁRIA BRASILEIRA .....	26
1.4 A LEGISLAÇÃO QUE REGULA O USO DO SOLO E A EVOLUÇÃO DA IDEIA DE “MEIO AMBIENTE” .....	27
<b>2. O NOVO CÓDIGO FLORESTAL</b> .....	<b>33</b>
2.1 A POLÊMICA LEGISLATIVA .....	33
2.2 AS PRINCIPAIS MUDANÇAS .....	36
2.3 A IMPLANTAÇÃO .....	40
2.3.1 CAR e PRA .....	41
2.3.2 CRA.....	42
<b>3. APLICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO EM MATO GROSSO DO SUL</b> .....	<b>44</b>
3.1 A EFICÁCIA DA NORMA.....	45
3.2 ENTREVISTAS .....	47
3.2.1 Biodomus .....	48
3.2.2 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Ponta Porã/MS.....	53
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>65</b>
<b>APÊNDICE</b> .....	<b>68</b>
<b>Apêndice A – Roteiro da entrevista realizada com a Ma. Wandi Mara Frediani Tirelli.</b> .....	<b>69</b>
<b>Apêndice B – Questionário enviado à 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Ponta Porã/MS</b> .....	<b>71</b>

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa é realizada num momento em que o país atravessa uma das maiores crises sociais, políticas e econômicas dos últimos anos, na qual se vê o retrocesso na discussão de questões sociais e direitos que até então pensava-se já estarem superados, patrimonialismo e corrupção escancarados no que diz respeito aos governantes, e uma política econômica calcada em ideais liberais, que põe o lucro (de uns poucos) acima de tudo, enterrando discussões sociais importantes, boicotando qualquer ação que possa interferir nos interesses particulares dos governantes e aumentando, com isso, a desigualdade social.

Num primeiro momento, é de se pensar que a pauta ambiental foi simplesmente esquecida pelo atual governo, haja vista ser uma discussão muito recente, sendo todas as leis ambientais posteriores aos anos 60, e trazida por países com comprometimento com pautas progressistas. A realidade, no entanto, não poderia ser mais diferente.

A verdade é que o governo está muito preocupado com a questão ambiental, estudando, todos os dias, novas formas de promover o desmonte da proteção da fauna e flora brasileira, com o intuito de expandir a indústria e o agronegócio, visando lucros imediatos, a fim de beneficiar alguns poucos à custas da destruição de biomas inteiros, a extinção de povos indígenas, o uso indiscriminado de agrotóxicos e quem sabe quais outras consequências que cientistas afirmam todos os dias que virão da destruição do meio ambiente.

Contudo, esse desmonte da política ambiental brasileira, apesar de muito escancarado nos últimos tempos, teve início já começo dos anos 2000 com a elaboração da PL nº 1876/1999 que promovia a substituição do Código Florestal da época. Na ocasião, apesar dos esforços da bancada ruralista, o projeto não engrenou. Contudo, anos depois, diante de mudanças no cenário internacional de exportação e importação, principalmente pelo aumento de demanda da China por produtos agrícolas e sua relação conturbada com os Estados Unidos, a ideia de um novo Código Florestal tomou força novamente e, após várias negociações políticas, o Novo Código Florestal foi aprovado em 25 de maio de 2012, marcando, conforme afirmam estudiosos da área, o início do desmonte da legislação ambiental brasileira.

Assim, a análise da eficácia e aplicabilidade da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) é relevante, pois, como será visto, desde sua tramitação no Congresso Nacional é alvo de polêmicas e discussões. De um lado estavam os ruralistas, os quais afirmavam que a legislação vigente da época, a Lei nº 4.771/65, era muito rigorosa e prejudicava a produção, sustentando, então, a reforma como imprescindível para o desenvolvimento do agronegócio no país, bem como o próprio governo, embora não houvesse consenso entre a aprovação do texto integral do projeto de lei, na outra extremidade estavam ambientalistas, que afirmavam que a proposta favoreceria desmatamentos, e a comunidade científica, que apontavam a necessidade estudos mais detalhados sobre os impactos do Novo Código Florestal proposto.

Apesar de todo o burburinho, o Novo Código Florestal foi aprovado em 06 de dezembro de 2011, não sem vetos presidenciais, e, após isso, ainda foi alvo de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, tendo 23 tópicos analisados, dos quais, 18 foram considerado constitucionais, dentre eles os mais polêmicos, quais sejam o dispositivo que isentou produtores rurais de recuperar áreas de proteção permanente e reserva legal desmatadas até 22 julho de 2008, o que determinou que as Áreas de Proteção Permanente integrassem o cômputo da porcentagem de área de Reserva Legal, com conseqüente redução da área protegida, e o que isenta pequenas propriedades de recompor eventual área degradada, o que na prática representou uma redução drástica no “passivo ambiental” brasileiro, que nada mais é do que a área que deve ser recuperada.

Necessário mencionar que a Lei nº 12.651/2012 trouxe, também, inovações boas ao ordenamento jurídico brasileiro, sendo seu maior sucesso e resultado mais concreto, talvez, a criação do Cadastro Ambiental Rural, que promove a regularização dos imóveis rurais e, para a concretização do cadastro, é necessária aferição de suas cotas de Reserva Legal e Área de Proteção Permanente. Se não cumpridas, o produtor deverá aderir ao Programa de Regularização Ambiental.

É claro que a análise de efetividade e aplicabilidade de uma lei federal é impossível sem que seja feita dentro de um recorte geográfico determinado. Assim, a fim de viabilizar a realização da pesquisa, bem como para atender ao critério de regionalidade estabelecido pela Instituição de Ensino, a análise da aplicação da Lei nº 12.651/2012 restringir-se-á ao estado do Mato Grosso do Sul.

A análise é interessante porque o estado tem sua economia baseada no agronegócio, sendo o maior exportador de carne in natura e quinto maior exportador de grãos do país. E o questionamento que fica e que esta pesquisa buscará responder é se, dentro de um estado com economia essencialmente agrícola, as disposições do Código Florestal Brasileiro, tanto as que determinam porcentagens de Reserva Legal e Área de Proteção Permanente a serem observadas, como as que instituem mecanismos de controle dessas áreas, são implementadas e aptas a frear o avanço das pastagens e lavouras sobre os biomas.

Conforme já mencionado, a polêmica sobre o Novo Código Florestal não é, nem de longe, novidade. Por este motivo, esta é uma discussão tão importante de ser feita, mesmo porque, ainda que não seja uma novidade, não deixa, de modo algum, de ser atual.

Isso porque, em que pese há muito já termos passado do tempo em que o discurso de que “é necessário desenvolver para depois preservar” ainda era tido como válido, que hoje já temos o meio ambiente equilibrado como um direito consolidado pela Constituição Federal, que a nossa legislação ambiental é considerada uma das melhores do mundo – embora seja necessário entender e questionar a tradição brasileira de editar “leis para inglês ver” -, e que a observância na sustentabilidade da produção, inclusive, é uma das diretrizes a serem observadas para participação no comércio exterior, ainda continuamos perdendo, todos os anos, mais e mais hectares de florestas e de biodiversidade. Segundo estudo realizado pelo Observatório do Clima, ainda este ano, em plena pandemia do Covid-19 e em meio à paralização das atividades, diferente dos demais países nos quais estima-se uma redução de 6% na emissão de gases, o Brasil terá um aumento de 10% a 20% em relação a 2018 devido ao avanço do desmatamento.

O presente trabalho será dividido em três capítulos. No primeiro, pretende-se fazer um apanhado histórico sobre os três principais temas que precisam ser introduzidos para que seja possível a compreensão do objetivo deste estudo. São eles: a ideia e a importância da propriedade privada nas relações humanas, as raízes do agronegócio no Brasil e, por fim, o desenvolvimento da ideia de meio ambiente como direito fundamental no Brasil e no Mundo. É verdade que estas ideias se entrelaçam dentro da nossa sociedade de relações complexas, mas, para melhor compreendê-las, é importante tratá-las em tópicos diferentes.

O Direito é uma ciência dialética e, do ponto de vista sociológico, pode-se entender que nasce da e para a sociedade (Reale, 1999. p. 509), ou pelo menos para uma parcela desta, geralmente dominante e significativamente menor – também chamada de “elite” –, e, por ser um espelho que reflete seus valores e costumes, acompanha suas transformações. Deste modo, para poder discutir determinada legislação, é imprescindível que se entenda o contexto histórico em que ela nasceu, bem como o processo que culminou na sua edição.

Apesar do foco do presente estudo ser o Código Florestal brasileiro e de que só podemos falar em existência, de fato, de uma legislação florestal consolidada a partir do início do século XX, restringir-nos a este pequeno espaço de tempo seria prejudicial para o entendimento dos fatos históricos, sociais e políticos que condicionaram a sociedade brasileira no passado e ainda repercutem no presente.

Conforme pretende-se demonstrar, o modo como se deu a colonização pela Coroa Portuguesa, por exemplo, custou ao Brasil anos de atraso, uma vez que não havia interesse por parte da metrópole no seu desenvolvimento, sendo a colônia vista apenas como uma terra primitiva da qual era possível extrair riquezas. Tal perspectiva só muda no início do século XIX com a vinda da Família Real ao Brasil. Devido a essa colonização de exploração, temos no Brasil uma tradição de produção extensiva em monocultura para exportação, a qual já começou em 1500 com o pau-brasil, depois se repetiu com a cana-de-açúcar, com o café, com a borracha na região norte, e hoje com a soja.

Dentre todos os aspectos sociais que serão explorados para a construção do primeiro capítulo, um dos principais é o patrimonialismo, - que, em apertada síntese, é o uso do Estado por uma parcela influente da população para atender seus interesses privados - que sempre foi uma das bases da sociedade brasileira e que, apesar do termo remeter-nos à época da velha república e do coronelismo, é ainda hoje muito presente sendo, inclusive, um dos motivos pelos quais a Lei nº 12.651/2012, objeto deste estudo, foi aprovada no Congresso Nacional.

A referida lei é a terceira edição, em menos de um século, de um ciclo de Códigos Florestais que visam estabelecer normas de regulamentação da exploração das florestas brasileiras: o primeiro veio em 1934, com o Decreto nº 23.793, e foi substituído no ano de 1965, pela Lei nº 4.771/65. É necessário, no entanto, entender

que cada uma dessas normas tem por detrás de sua criação um pano de fundo histórico, social e político diferente.

O Código Florestal mais recente, enquanto ainda tramitava pelo Congresso Nacional como o PL nº 1876/1999, causou polêmicas e discussões entre a comunidade ambientalista e os produtores rurais, pois trazia novas disposições sobre metragem de área de preservação permanente, reserva legal e exploração florestal (Brasil, 1999). Na visão do primeiro grupo, as mudanças trariam prejuízos para o meio ambiente e promoveriam o desmatamento, já para os ruralistas, a lei florestal vigente era muito rigorosa e prejudicava a produção, sustentando, então, a reforma como imprescindível para o desenvolvimento do agronegócio.

Um dos argumentos levantados por aqueles que eram favoráveis à aprovação do projeto de lei do atual Código Florestal era que as inovações legislativas que promoveram mudanças significativas no Código Florestal de 1965, ampliando a proteção conferida à natureza, eram fruto de um projeto ambientalista internacional.

A verdade, no entanto, é muito diferente. Uma leitura acurada da legislação florestal de 1934 e 1965, e um estudo sobre o que estava acontecendo no Brasil em termos de política e economia naqueles períodos permite perceber que as leis florestais, até então, não tiveram origem na luta de ambientalistas e nem foram fruto de pressões internacionais. Ambas a legislações são essencialmente produtivistas, regulamentando a exploração florestal por perceber esta como necessária para o desenvolvimento industrial que se iniciava no Brasil do século XX. Assim, não é possível nem mesmo chamar a legislação florestal brasileira dos anos de 1934 e 1964 de “legislação ambiental”.

Possivelmente, essa interpretação anacrônica das legislações florestais de 1934 e 1965, ou seja, essa crença de que elas tiveram como objetivo a preservação do meio ambiente, se dá pela relevância mundial que a discussão ganhou no final do século XX, principalmente após a ECO 72, e que persiste até hoje.

Para fins desta pesquisa, então, é necessária a compreensão de que as leis florestais de 1934 e 1965 não podem ser chamadas de “legislações ambientais”, pois o próprio termo “meio ambiente”, ou mesmo “desenvolvimento sustentável”, ainda era muitos distantes da sociedade brasileira daquelas épocas.

Importante, também, entender quando e por quê iniciaram os debates sobre a pauta ambiental, ou seja, a preocupação com mudanças climáticas, camada de ozônio, aquecimento global, entre outros assuntos que são relativamente novos na história. Foi só a partir da década de 1960 que os países passaram a editar leis mais rígidas em relação ao mesmo ambiente, e apenas em 1972 foi realizada a primeira conferência internacional da Organização das Nações Unidas (ONU) para falar sobre mudanças climáticas.

Conforme já mencionado, só se pode falar em legislação florestal no Brasil a partir do início do século XX. Tal período, inclusive, representou, na história brasileira, uma ruptura com a Primeira República (1889-1930), bem como o abandono dos ideais do liberalismo econômico, que passam a ser substituídos pela ideia de Estado unificado e garantidor da economia, e início do plano de industrialização do país. Tudo isso influenciado por acontecimentos históricos, como a quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929 e o início da Era Vargas no Brasil.

Importante perceber, portanto, como alguns acontecimentos históricos (inclusive aqueles que ocorreram muito antes do Brasil se chamar “Brasil”, ou até mesmo “Terra de Santa Cruz”) influenciaram diretamente na formação da nossa sociedade como a conhecemos hoje, refletindo, inclusive, em nossa estrutura política e econômica. Daí a necessidade, neste primeiro capítulo, de revisar alguns períodos e fatos da história, a fim de entender o motivo do agronegócio ser, hoje, tão presente na economia brasileira e tão difundido no imaginário social como “indústria-riqueza do Brasil”<sup>1</sup>, ainda que a maior parte da produção seja destinada à exportação e que os alimentos que compõem a mesa da população sejam, em sua maioria, oriundos de pequenos e médios produtores, os quais, inclusive, estão perdendo cada vez mais espaço para as grandes propriedades.

Aí, quem sabe, a maior questão do agronegócio: a concentração de grandes extensões de terra nas mãos de poucos proprietários. Tal fato já era notado por Caio Prado Jr. no início da década de 60 e, na obra “A Questão Agrária no Brasil”, publicada em 1979, defendeu a reforma agrária como imprescindível para buscar reverter a desigualdade tão acentuada no campo e proporcionar ao Brasil um desenvolvimento econômico real.

---

<sup>1</sup> Termo retirado da campanha publicitária da série “Agro”, veiculada pela Rede Globo.

Os autores de base com os quais iremos dialogar para a construção do primeiro capítulo serão Schwarcz (2019); Carvalho e Rosa (2018); Carvalho (2016); Rajão, Carvalho, Giudice (2018); Prado Jr. (1979); Sevá (2016); Libera (2019); Bohn (1990); Drummond (1999); Dean (1996); Faoro (2001).

O segundo capítulo terá como objeto de estudo o Código Florestal de 2012. O objetivo neste ponto é compreender sua ideologia, as mudanças que promoveu e os mecanismos que trouxe para o controle e combate da degradação da vegetação nativa brasileira.

A análise do Novo Código Florestal será feita, num primeiro momento, a nível nacional, realizando um comparativo do seu grau de implantação nos estados brasileiros e, depois, será concentrada no estado do Mato Grosso do Sul. Isso porque, apesar de ser uma lei federal, a sua instituição se dá a nível estadual, com a criação de órgãos e políticas públicas próprias para tanto.

O Código Florestal é a peça central da legislação brasileira que regula o uso e gestão do solo nas propriedades privadas, nas quais, inclusive, está concentrada, aproximadamente, 53% da vegetação nativa brasileira. Daí a importância da análise das mudanças promovidas pela Lei 12.651/2012.

Importante mencionar que embora a opinião dos autores pesquisados e que fundamentarão esta pesquisa seja unânime no sentido de que o Novo Código Florestal foi uma vitória da Bancada Ruralista, - a qual, nas palavras de Amado (2016, p. 214), “demonstrou ter mais força política do que a Presidência da República e os ambientalistas”, promovendo alteração dos parâmetros de medida das áreas de proteção permanente e reserva legal, anistiando dívidas de desmatamento e consolidando áreas de cultivo dentro de reservas legais - também é inegável que trouxe mecanismos de proteção ao meio ambiente que nunca antes estiveram presentes nas legislações florestais anteriores, podendo ser citados como exemplo a Cota de Reserva Ambiental<sup>2</sup> (CRA) e o Cadastro Ambiental Rural<sup>3</sup> (CAR), que, se implantados, poderiam ser grandes aliados na luta contra o desmatamento e a degradação ambiental.

---

<sup>2</sup> Títulos que equivalem a áreas com cobertura natural que excedem à Reserva Legal (RL) de uma propriedade e que podem ser usadas para compensar o déficit de RL de outra. Disponível em <<https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28921-o-que-sao-cotas-de-reserva-ambiental-cras/>>.

<sup>3</sup> “(...) registro público eletrônico de imóveis rurais em âmbito nacional, tem o objetivo de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais compondo uma base de dados para o controle, monitoramento, planejamento ambiental e combate ao desmatamento” (VALDIONES e BERNASCONI, 2019).

Conforme já mencionado, não foram poucas as críticas feitas ao novo Código Florestal. Prova da sua natureza controversa foi a verdadeira batalha política ocorrida dentro do Planalto Central até que fosse sancionado, não sem vetos, modificações por meio de Medida Provisória e, mesmo quando já vigente, a sucessiva contestação de seus dispositivos por meio de ADIns.

Assim, superados os temas referentes à contextualização histórica, social e política das legislações florestais brasileiras, bem como a discussão que permeou o governo durante toda a tramitação do PL nº 1876/99 e ainda depois de sua conversão em lei, e considerando que, independentemente dos problemas apontados e da oposição que existia a este projeto, o novo Código Florestal foi aprovado e sancionado em 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012), o que resta é analisar esta nova legislação e verificar seus resultados práticos mais de oito anos depois de sua entrada em vigor.

Dito isso, o objetivo do segundo capítulo será analisar as disposições relevantes do Novo Código Florestal - destacando quais foram as inovações trazidas por ele e se estas, de fato, podem ser encaradas como um retrocesso ambiental, como defendem alguns autores como Amado (2016) e Sevá (2016) -, os mecanismos instituídos para a proteção do meio ambiente, e a efetividade de sua aplicação ao longo de sua vigência.

Para fins de facilitação da compreensão do capítulo, é necessário a conceituação de alguns termos que serão recorrentes ao longo dele.

Para a definição de “área de proteção permanente”, “reserva legal” e “área consolidada”, deverá ser considerada aquela trazida pela própria Lei nº 12.651/2012, em seu artigo 3º, incisos II, III e IV:

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa;

IV - área rural consolidada: área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio;

Para a elaboração deste capítulo, além de informações que puderem ser encontradas em sites oficiais que cuidam do monitoramento e divulgação de dados sobre a implantação da Lei nº 12.651/2012, serão utilizados como base os trabalhos desenvolvidos por autores de destaque no estudo das questões ambientais no Brasil, principalmente dos impactos do novo Código Florestal, bem como relatórios desenvolvidos por entidade governamentais e não governamentais: Amado (2016), Soare-Filho *et al* (2014), Sevá (2016), Rajão (2015), FAO (2016), OCF (2016) e Chiavari e Lopes (2019).

O Brasil é internacionalmente reconhecido por sua força no agronegócio, sendo o Mato Grosso do Sul um de seus estados que mais produz grãos e carne para exportação. Assim, inegável a importância de tal segmento econômico para o Estado e o motivo de existirem diversos programas de fomento e incentivo fiscal para o desenvolvimento da agricultura e pecuária no Mato Grosso do Sul. Diante desse panorama, é necessário lembrar que o desmatamento é a primeira consequência da expansão do agronegócio. Nesse sentido o relatório da Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) elaborado em 2016, o qual apontou que no Brasil, entre 1990 e 2005, 80% do desmatamento foi consequência da necessidade de expansão de pastos.

Considerando, portanto, a importância do agronegócio para o estado do Mato Grosso do Sul, bem como a correlação explicitada entre sua expansão e a degradação da vegetação nativa do território por ele ocupado, torna-se interessante a análise da aplicação o Código Florestal dentro deste recorte geográfico. Essa análise se torna ainda mais interessante se considerado que, em que pese a Lei nº 12.651/2012 ser um diploma normativo federal, a sua implantação se dá no âmbito estadual, sendo possível, portanto, realizar uma comparação entre os estados da federação. O Mato Grosso do Sul, por exemplo, segundo levantamento realizado por Chiavari e Lopes (2019) está entre os cinco estados que, até o ano de 2019, já tinham o CAR regulamentado e em pleno funcionamento, com análise e validações sendo feitas, e com monitoramento via satélite dos projetos de regularização de áreas de proteção permanente e reserva legal.

Para a análise, serão utilizados relatórios elaborados por órgãos do governo e por organizações não governamentais que monitoram e, periodicamente, elaboram estudos sobre o estado de conservação da vegetação nativa brasileira, bem como

sobre a legislação e outras políticas públicas que buscam preservá-la e regular sua exploração.

Por fim, para tornar a pesquisa menos abstrata e mais coerente com a realidade regional, foi realizada entrevista com profissional atuante na área de licenciamento ambiental na cidade de Ponta Porã/MS e enviado questionário à 1ª Promotoria de Justiça de Ponta Porã/MS.

Para a análise da implementação da Lei nº 12.651/2012 no estado do Mato Grosso do Sul, além das entrevistas mencionadas, serão utilizados os estudos dos seguintes autores e organizações: Chiavari e Lopes (2019), Valdiones e Bernasconi (2019) e OCF (2016).

A presente pesquisa classifica-se, quanto à sua natureza, como aplicada, sendo tal definição dada a estudos norteados para uma aplicação prática (Casarin, 2012, p. 31). Nesse sentido, o trabalho que se pretende desenvolver dirige-se a uma situação específica em uma região determinada, qual seja a degradação do meio ambiente motivada pela expansão do agronegócio no estado do Mato Grosso do Sul, podendo-se dizer que as conclusões que dele decorrerão poderão auxiliar na resolução do conflito estudado.

No que diz respeito à abordagem, o estudo é qualitativo, uma vez que após realizada a coleta de dados sobre o Código Florestal, o recorte geográfico a ser estudado e as variáveis sociais, políticas e econômicas presentes nele, será realizado juízo de valor sobre a efetividade da legislação estudada. Conseqüentemente, a pesquisa, quanto ao seu objetivo, é descritiva, pois a coleta de dados, conforme mencionado, será feita por meio de observação e entrevista (CASARIN, 2012, p. 41).

Por fim, quanto ao procedimento, a pesquisa será classificada, inicialmente, como bibliográfica, uma vez que a reunião de informações que formarão a base teórica do presente estudo será feita por meio de artigos, livros e relatórios, e, ao final, será feita pesquisa de campo, qual seja a entrevista mencionada e envio de questionário.

## **1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO FLORESTAL BRASILEIRA**

O Direito é uma ciência, uma vez que possui caráter metódico, sistematizado, certo, fundamentado e restrito a um objeto (Diniz, 2009, p. 21), contudo, por integrar o campo das ciências humanas, não permite a realização de experimentos para comprovar teorias e elaborar hipóteses. O método de estudo é, portanto, a observação.

Contudo, o pesquisador que resolve se emaranhar neste campo da ciência não está desamparado e nem navega às cegas, pois tem ao seu lado uma arma poderosíssima que permite entender comportamentos e estruturas sociais, bem como prever acontecimentos: o processo histórico.

Daí a importância deste primeiro capítulo, no qual se busca conhecer os três principais temas que precisam ser introduzidos para que seja possível a compreensão do objetivo deste estudo. São eles: a ideia e a importância da propriedade privada nas relações humanas, as raízes do agronegócio no Brasil e, conseqüentemente, sua importância para a economia brasileira, e, por fim, o desenvolvimento da ideia de meio ambiente como direito fundamental no Brasil e no mundo.

O objetivo é criar um primeiro degrau de conhecimento sólido - lastreado em conhecimento histórico retirado de autores reconhecidos sobre os três temas acima elencados – sobre o qual possa ser construído o restante da pesquisa.

### **1.1 AS ORIGENS DA PROPRIEDADE PRIVADA**

A propriedade privada é um dos pilares sobre o qual se estrutura a sociedade civil e, desde a modernidade, compõe discursos de filósofos e sociólogos sobre a origem e estrutura do Estado. Rousseau, por exemplo, na sua obra “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens”, entende o surgimento da propriedade privada como o marco da passagem do homem do estado de natureza para o estado de sociedade e aponta, também, que a diferença na distribuição desta propriedade faz surgir a desigualdade.

A problemática sobre o acúmulo de propriedade privada se torna evidente com a falência do feudalismo na Europa. Tal evento, segundo Faoro (2001), somado a outros acontecimentos da época - como as navegações, descobrimentos e contatos com outros mercados -, promoveu mudanças tão grandes e tão rápidas na sociedade que provocou uma verdadeira ruptura com a conformação social anterior - e aqui o autor invoca a lei da dialética de que quando há um grande volume de mudanças dentro de um estado ou coisa ela se transforma, não podendo mais retornar ao que era - e tornou o terreno propício ao surgimento do capitalismo, sistema sabidamente marcado pelo acúmulo de propriedade privada nas mãos da burguesia e mercantilização da força de trabalho do proletariado.

Essa transição, contudo, não foi pacífica. Tanto Faoro (2001) quanto Marx (2009), usando praticamente as mesmas palavras, apontam que a passagem do sistema econômico feudal para o capitalista foi marcada pelo fenômeno que o segundo chamou de “acumulação primitiva de capital”, representado pela expropriação dos camponeses das terras feudais e sua separação dos meios de produção, formando uma grande massa de mão de obra livre para ser explorada.

A produção da economia natural, com trocas apenas do supérfluo, cedeu o lugar às manufaturas, iniciando o irreversível e fatal movimento da acumulação do capital, que expropriou as terras dos produtores, separando-os, também na produção artesanal, dos meios de produção (FAORO, 2001).

Desenvolve-se assim a noção de propriedade privada como geradora de capital, sendo seu acúmulo fonte de riqueza e instrumento de dominação.

Como será demonstrado mais adiante, a origem da elite agrária brasileira remonta à época da colonização destas terras pela Coroa portuguesa, e sua hegemonia deve-se em muito ao domínio de grandes latifúndios distribuídos pela Metrópole a alguns poucos colonos.

Tal fator, aliado ao patrimonialismo tão presente em toda a história brasileira, consagrou, também, a influência política dos grandes proprietários rurais. Schwarcz (2019) aponta que nem mesmo a urbanização do início do século XX conseguiu quebrar o modelo agroexportador então vigente. Contudo, a Constituição de 1934, a qual marca o fim da velha república e dá força ao governo federal, representou a primeira restrição à estrutura patrimonialista.

Adiantando um tópico que será objeto de estudo mais adiante, juntamente com a nova Constituição, em 1934 são editadas um conjunto de leis que buscam

regulamentar o uso do solo e dos recursos naturais, pois tais ações são entendidas como necessárias para afirmar a autoridade do governo federal. É dizer, o domínio da terra é sinônimo de poder.

Por isso, em que pese não ser o objetivo do presente estudo refazer a linha evolutiva do direito de propriedade, é necessário que se entenda sua importância - ao ponto de ter sido considerado um direito absoluto no Código Civil de 1916 - e o que ele representa para as classes dominantes. Só assim é possível compreender a relevância das discussões acerca das leis que regulamentam o uso do solo.

## 1.2 A FORMAÇÃO DA ELITE AGRÁRIA BRASILEIRA

Schwarcz (2019) ensina que o Brasil foi uma colônia de exploração, ou seja, o único interesse era explorar a terra para dela tirar algum proveito econômico, não havendo preocupação, portanto, com seu desenvolvimento. A autora relaciona esse fato, juntamente com a tradição de divisão da terra em extensas propriedades monocultoras entre poucos homens - como foi com a cana-de-açúcar, com o café e é, hoje, com a soja -, à desigualdade social vigente no Brasil atual, bem como o patrimonialismo e a corrupção que maculam a república.

No século XVI, Portugal, metrópole da então colônia brasileira, não tendo como administrar um território tão grande, o dividiu em grandes extensões de terra (as famosas capitanias hereditárias), distribuindo estas porções como recompensa por serviços prestados a alguns europeus que, chegando aqui, se percebiam donos de um território imenso, no qual, diante de uma população composta quase que totalmente por negros e índios escravizados, se sentiam quase aristocratas. Todos estes fatores, combinados com a quase ausência do Estado, geravam senhores quase absolutos em seus domínios.

Faoro (2001) aponta que os donatários das capitanias não eram escolhidos por Portugal por sua aptidão aos negócios e à produção, mas sim pessoas próximas do trono. Assim, a metrópole usava a terra da colônia como moeda de troca para “premiar” alguns integrantes da pequena nobreza, militares ou burocratas; bem como para assegurar que estes estariam em consonância com suas vontades. Nesse mesmo sentido, Schwarcz (2019) afirma que a impunidade para a Elite brasileira é um costume praticado desde a colônia. O Rei, por exemplo, ignorava o

contrabando desenfreado que acontecia no Brasil para que pudesse, ele também, auferir sua parcela nos lucros.

Assim, tem-se que a corrupção, a concentração de terras e o patrimonialismo são características que nos acompanham há muito tempo e guardam relação com a nossa colonização.

Importante, neste ponto, destacar que não se pretende culpar Portugal por todas as mazelas da nossa sociedade, até porque isso seria tirar de nossos ombros a nossa própria parcela de culpa, mas, do mesmo modo, seria ingenuidade demais acreditar que o passado é apenas história, sem influência nenhuma na sociedade atual.

[Não] existe alguma continuidade evolutiva e predeterminada entre o passado e o presente. No entanto, o fato de termos sido uma colônia de exploração, dedicada à exportação de bens materiais e produtos agrícolas complementares às economias europeias, e de, além disso, termos contado com um domínio frágil da metrópole, levou os brasileiros a desenvolver uma série de artifícios e estratégias para burlar o pacto colonial, sem ou com o consentimento de Portugal. (...) É equivocado, porém, atribuir apenas à colonização portuguesa o pacto com a corrupção. O próprio sistema acabava por animar tal tipo de expediente, e as sociedades colonizadas por outras potências — como Holanda, Inglaterra e França — adotavam políticas equivalentes quando interessadas exclusivamente na “exploração” de seus domínios (SCHWARCZ, 2019).

Percebe-se, portanto, que a elite agrária brasileira tem raízes bem profundas em nossa história, e seu poderio apenas se consolidou com o passar do tempo: no Brasil-colônia e no Império foram distribuídos títulos de nobreza, formando o que Schwarcz (2019) chamou de “aristocracia meritória”, já na República estes senhores, donos de extensões de terras imensas e com muito dinheiro, passaram a dominar também o cenário político, recebendo o título de Coronéis, levando ao governo apenas demandas setorializadas que visavam favorecer alguns poucos cidadãos em detrimento de muitos. Prova da força política desta elite é o famoso período conhecido como a “República do Café com Leite”.

Hoje, a bancada ruralista é muito presente no Congresso Nacional, tendo sua maior representação na Frente Parlamentar Agropecuária, a qual, segundo dados do Atlas do Agronegócio (2018), reúne-se semanalmente para decidir os temas que serão debatidos em plenário ou nas comissões temáticas do agronegócio, meio ambiente e orçamento.

Esse grupo é muito bem organizado, possuindo influência para derrubar e manter presidentes (foram responsáveis por 182 dos 367 votos que autorizaram a abertura do processo de impeachment da então Presidente Dilma Rousseff; do mesmo modo, desse grupo saiu 134 dos 216 votos contrários à abertura de investigação contra Michel Temer), e não se restringe ao Congresso, possuindo expoentes na indústria, no setor financeiro e rural, possuindo, ainda, representantes estrategicamente posicionados em cargos de liderança em órgãos como o Incra, Ibama e Funai (Atlas do Agronegócio, 2018, p. 40-41).

Em 2018, Mato Grosso do Sul possuía seis representantes na FPA. Neste ponto, afunilando a discussão e voltando-a para o Estado, vale mencionar que aqui a formação das oligarquias regionais também foi condicionada à propriedade da terra, originando-se na ocupação do sul do Mato Grosso durante a Guerra do Paraguai. Neste ponto, serão invocados os conhecimentos de Butarelli e Missio (2016).

Pode-se destacar a descoberta da erva-mate nativa da região que, posteriormente, foi explorada economicamente por Thomas Laranjeiras, fundador da empresa Mate Laranjeiras que, por muito tempo, exerceu domínio na região sobre a produção ervateira. Atestando a influência exercida pela companhia, Butarelli e Missio (2016):

A influência política e econômica que a Mate Laranjeira passou a exercer no estado de Mato Grosso, possibilitou que a mesma se valesse de características de estado, exercitando atribuições típicas deste, com exemplo no policiamento, cobrança de taxas e emissão de autorizações.

O domínio foi quebrado durante o governo de Getúlio Vargas, que promoveu a “Marcha para o Oeste”, medida que buscava incentivar o povoamento das regiões oeste e norte do país. As terras foram vendidas a preços irrisórios e houve, por parte do governo, estímulo ao desenvolvimento de atividades agrícolas, o que atraiu muitos migrantes para a região.

Em 1977, com a Divisão do Estado, as oligarquias que se formaram no sul cravaram a sua indiscutível influência política e, nos anos que se seguiram o governo do Estado alternou-se entre representantes desta própria classe. Tal hegemonia só foi quebrada em 1998, com a eleição de José Orcírio Miranda, o “Zeca do PT”, político de esquerda, para Governador do Estado do Mato Grosso do Sul (Butarelli e Missio, 2016).

Assim, percebe-se que o desenvolvimento da região do estado de Mato Grosso do Sul está fortemente atrelado ao avanço da agropecuária, monopolizada por uma elite agrária que, mesmo com a mencionada derrota em 1998, não perdeu seu poder político e econômico.

Estas considerações são importantes porque, mais à frente, quando for feita a análise da eficácia do Código Florestal, é necessário que se entenda que este grupo, ao mesmo tempo em que exerceu influência direta para a sua aprovação, é também seu destinatário, motivo pelo qual seus interesses vão influenciar, e muito, a aplicação da lei.

### 1.3 O SUCESSO DA EXPLORAÇÃO AGRÁRIA BRASILEIRA

Para Prado Jr. (1979, p. 24), grande defensor da necessidade de reforma agrária no Brasil, o sucesso e elevação da agropecuária brasileira ao status de “negócio” deve-se a dois fatores: a disponibilidade de terras e de força de trabalho.

Conforme já mencionado, o monopólio da terra por poucos homens é a base da colonização brasileira. Observando esse fato, Prado Jr. (1979, p. 24) aponta que não houve concorrência na apropriação do território brasileiro, uma vez que a população era formada basicamente por escravos e índios e, no final do século XIX, também por imigrantes. Desse modo, o número de homens aptos a empreender era pequeno, mesmo após a independência e, posteriormente, na República.

A disponibilidade de força de trabalho, portanto, é consequência dessa configuração social. Pois se alguns poucos homens são proprietários de grandes latifúndios, quase toda a outra parcela da população rural – os escravos, que foram libertos, mas nunca efetivamente incorporados à sociedade, os indígenas e os imigrantes - precisava recorrer a eles para poder trabalhar. Tal mão de obra, ainda, era de baixo custo, pois não havia opção de trabalho (PRADO JR., 1979, p. 25-26).

Prado Jr. (1979, p. 26) chama atenção, então, para a contradição existente no fato de que as duas razões para o sucesso do agronegócio no Brasil – o monopólio da terra e a disponibilidade de mão de obra – foram justamente os motivos da baixa qualidade de vida da população rural.

Tal cenário, somado à Revolução Verde – entrada dos agrotóxicos e aumento do uso da tecnologia no campo –, que aconteceu na década de 1960 no Brasil,

ocasionou o grande fluxo migratório da população do campo para as cidades: o chamado êxodo rural.

#### 1.4 A LEGISLAÇÃO QUE REGULA O USO DO SOLO E A EVOLUÇÃO DA IDEIA DE “MEIO AMBIENTE”

Para fins de estudo da evolução das legislações florestais no país, o recorte temporal adotado será o do início do século XX até o ano de 2012, no qual foi sancionada a Lei nº 12.651/2012, que instituiu o Código Florestal vigente. O marco inicial escolhido justifica-se por representar, na história brasileira, uma ruptura com a Primeira República (1889-1930), na qual vigeu o liberalismo econômico e a descentralização do poder, muito disso inspirado no modelo de Estado norte-americano. Tais ideais, no entanto, perderam progressivamente sua força após alguns acontecimentos políticos e econômicos que marcaram o início do século XX no Brasil e no mundo, podendo ser citados, a título de exemplo, a quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929, e o Golpe de Estado orquestrado por Getúlio Vargas no Brasil (RAJÃO et al, 2018, p. 14).

Importante, portanto, entender que esse momento de abandono de ideias liberais, com uma conseqüente necessidade de fortalecimento do Estado, o qual busca a retomada de seu poder, somado ao plano de industrialização que marca a Era Vargas, é o contexto social e histórico que resulta na edição de legislações relacionadas ao meio ambiente, como o Código Florestal de 1934 e o Código de Águas, Código de Caça e Mineração. Isso acontece porque o governo percebe que um dos meios de centralizar o poder é ter domínio sobre os recursos naturais e impor limites à propriedade privada - direito até então absoluto, conforme o Código Civil de 1916 -, do mesmo modo como entende que a indústria requer matéria prima, de modo que deve ser garantido que esta não se esgote (Sevá, 2016, p. 97). Assim, o Código Florestal de 1934, portanto, deve ser entendido como

(...) parte do esforço de implantação no Brasil de um projeto modernizador que procurava industrializar o país (...) para tal, entendiam necessário produzir um “homem novo” e uma “natureza nova”, adequados ao projeto industrializante (CARVALHO, 2016, p. 418).

De um modo geral, o Código Florestal de 1934 faz a divisão das florestas em “homogêneas”, aquelas que são constituídas por uma única espécie de planta e, por isso, seriam de fácil exploração e mais adequadas para a indústria, e as “heterogêneas”, compostas por várias espécies e menos rentáveis do ponto de vista industrial. A diferença de tratamento que o Código Florestal dá a esses dois tipos de floresta deixa clara sua natureza produtivista.

A legislação florestal da época, apesar de ainda não estabelecer o conceito de Reserva Legal, trouxe, em seu artigo 23, a obrigatoriedade de preservação da quarta parte das florestas dos imóveis rurais. Contudo, sobre as florestas homogêneas, por servirem ao objetivo governamental de fomento à indústria, o Código Florestal, no artigo 49, dispunha que as terras das florestas homogêneas não poderiam ser usadas para outro fim que não o reflorestamento. Na prática, portanto, significava que a área de floresta homogênea não poderia ser reduzida (BOHN, 1990, p. 140).

Já em relação às florestas heterogêneas, por ser a menos rentável, é a que recebeu menor proteção pelo legislador da época, havendo previsões e brechas na legislação que permitiam sua erradicação. O artigo 51 do então Código Florestal permitia a derrubada total da área de floresta heterogênea, desde que replantada com mudas de florestas homogêneas, a fim de facilitar sua exploração. Do mesmo modo, “um proprietário poderia vender sua área florestal (25% do imóvel) para um terceiro, que por sua vez poderia desmatar 75% de sua área recém-adquirida, reduzindo, na prática, a área protegida” (Rajão et al, 2018, p. 17).

Muito evidente, portanto, as falhas da legislação florestal do início do século XX, o que motivou, conforme Carvalho (2018), ao longo dos anos, inúmeras proposições de projetos de lei que visavam a implementação de um novo Código Florestal, os quais, embora o autor admita que seriam benéficos para fins de preservação ambiental, não foram aceitos, pois ainda vigorava no Brasil o ideal produtivista.

Contudo, incapaz de negar as falhas da legislação florestal então vigente e diante de uma pressão de grupos conservacionistas (que, como será explicado, não podem ser confundidos com “ambientalistas”) da sociedade e do próprio governo, em 1965, foi sancionado um novo Código Florestal. Sobre a motivação para a criação da referida lei:

Se, de um lado, o governo Getúlio Vargas estabeleceu limites à propriedade rural por meio do Código, por outro incentivou a colonização desordenada do interior, com políticas como a “Marcha para o Oeste”. Desse modo, o Código não conseguiu proteger de modo efetivo nem mesmo as florestas homogêneas de Araucária, que eram tratadas de modo particularmente rígido. Por isso, nas décadas que se seguiram à promulgação do Código Florestal de 1934, ficaram mais evidentes a ineficácia do Código vigente e a necessidade de aprimorar a regulação do uso do solo (RAJÃO et al, 2018, p. 22).

Importante explicar que essas pressões de “grupos conservacionistas” que aconteceram entre o período de vigência dos dois Códigos Florestais não devem ser entendidas como tendo motivação “preservacionista”, pois isso seria dizer que havia, nesse período, uma preocupação com a natureza que ia além do fato desta ser matéria prima de indústria e que sua manutenção, no mínimo necessário, era fundamental para a agricultura. Nesse sentido, Carvalho (2018, p. 231, apud Dean, 1996):

O discurso da conservação, contudo, era legitimado por ser fundamental para que o desenvolvimento econômico não cessasse. As sociedades científicas, que cresciam no país, endossavam a tese do desenvolvimento e ao mesmo tempo produziam relatórios e análises a respeito da situação da natureza brasileira (DEAN, 1996). Percebe-se, com isso, que o desenvolvimento e o conservacionismo estiveram imbricados um ao outro durante as décadas de 1950 e 1960. O Projeto de Lei nº 4.494 de 1962 e o Código Florestal de 1965 se inserem nesse momento em que, embora existissem preocupações ligadas à proteção das florestas, a máxima do desenvolvimentismo vigorava.

O objetivo utilitarista da Lei nº 4.771/1965 ficou evidenciado quando, em seu artigo 19, ainda trouxe óbvia preferência às florestas homogêneas, permitindo a total derrubada de florestas heterogêneas e sua posterior substituição por espécies mais adequadas à exploração.

Contudo, a verdade é que o Código Florestal de 1965, apesar de ainda perpetuar a visão utilitarista da natureza, também trouxe inovações boas, como a “instituição dos parâmetros jurídicos das áreas de proteção permanente (APP)” e “a noção de que este patrimônio [floresta brasileira] é um bem comum cuja defesa se constitui em interesse público” (Sevá, 2016, p. 100-101). O patrimônio florestal brasileiro passa a integrar, então, o ramo dos direitos difusos e, assim, se torna relevante na discussão do direito de propriedade estabelecido na época (Sevá, 2016, p. 101, apud Figueiredo e Leuzinger, 2000). A ideia proposta é reforçada peça

Constituição de 1967, promulgada apenas dois anos depois do Código Florestal, que traz, pela primeira vez, o princípio da função social da propriedade, o qual é, hoje, a maior limitação ao direito de propriedade do ordenamento jurídico brasileiro. Do mesmo modo, vale dizer que, neste período, também começava a ser introduzida ao mundo a questão ambiental como um problema real, para o qual era necessário apresentar soluções, motivo pelo qual os países já começavam a editar normas mais rígidas de proteção ao meio ambiente.

O marco para a questão ambiental foi a Conferência das Nações Unidas Sobre o Ambiente Humano, realizada em 1972, em Estocolmo. Na ocasião, 113 países, inclusive o Brasil, participaram do evento, no qual alertou-se que a degradação do meio ambiente afeta diretamente a existência humana. Na época, o Brasil se mostrou abertamente contrário a adotar políticas públicas para frear o desmatamento e a poluição, isso porque argumentava-se, à época, que era necessário, primeiro, desenvolver, para só então se poder preservar (AMADO, 2016, p. 1).

Por isso, talvez, a Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e é um marco no âmbito da proteção ambiental no Brasil, possa ser considerada uma lei muito a frente de seu tempo: conferiu maior proteção à fauna e flora brasileira, criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e influenciou na edição de outros diplomas legais utilizados na proteção do meio ambiente, como a Lei de Ação Civil Pública, pois a PNMA autorizava o Ministério Público a atuar na busca de reparação por danos ambientais.

Como se pode ver, a PNMA foi um divisor de águas na política ambiental brasileira. Esta lei, inclusive, pode ser considerada a primeira legislação ambiental do país, pois, diferentemente das leis editadas até então, nasceu dentro do contexto das discussões sobre desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas, noções que, até aquele momento, não faziam parte do imaginário social e político.

Outros marcos importantes devem ser citados: foi sancionada a Lei nº 7.511/86 que promoveu significativas alterações no então Código Florestal, alterando dispositivos que permitiam a substituição total da vegetação nativa por plantas exóticas (o já mencionado artigo 19 do Código Florestal de 1965); a Constituição Federal de 1988 trouxe, em seu artigo 225, tratamento especial para o meio ambiente, incumbindo ao Poder Público a responsabilidade de protegê-lo,

criando exceção à vedação da responsabilidade penal objetiva em seu §3º e elencando determinados biomas ao status de patrimônio nacional; e no ano de 1992, o Brasil sediou a ECO 92.

Mas é em meados da década de 1990, conforme aponta Sevá (2016, p. 114), que se inicia uma ofensiva legislativa maior por parte de parlamentares ruralistas. A classe considerava a legislação ambiental vigente muito rígida, impactando na produção e, em sua concepção, impedindo o desenvolvimento da agricultura Brasileira.

Neste ponto, Sevá (2016, p. 114) explica que as demandas destes parlamentares se calcavam na crença de um direito de propriedade absoluto. Contudo, sabe-se que para concretizar tal ideal, é necessário a derrubada de direitos adquiridos por trabalhadores, povos tradicionais e movimentos sociais e ambientais.

É dentro desse contexto que surge o Projeto de Lei nº 1876/1999, o qual delinea um Novo Código Florestal, buscando alterar, principalmente, as disposições sobre as Áreas de Proteção Permanente (APP) e de Reserva Legal (RL). Os debates esfriaram e se arrastaram, mas a partir de 2007 houve uma mobilização da classe ruralista, pois o Decreto 6.321/2007, o qual pretendia aumentar o monitoramento do desmatamento na Amazônia, iria impor uma série de restrições aos agricultores, bem como estabelecer punições àqueles que desmataram alguma parte do seu imóvel. Todas essas medidas foram tomadas em decorrência ao embargo imposto pela União Europeia na compra de produtos oriundos do desmatamento da Amazônia (SEVÁ, 2016, p. 123).

Somado a isso, a partir de 2010 houve uma mudança gradativa no cenário exportador brasileiro que impactou diretamente nas políticas ambientais: a China aumentou sua demanda por produtos agrícolas (principalmente soja) e passou a ser a maior importadora do Brasil, superando a União Europeia. O problema é que, diferente desta, o país asiático não tem comprometimento com causas ambientais, não estabelecendo padrões rígidos de controle sobre os produtos que importa (RAJÃO et al, 2020, p. 2).

Os grandes agricultores, então, passaram a pressionar pelo enfraquecimento das leis ambientais e fim da moratória da soja, pacto realizado em 2006 entre ONGs ambientais, o governo e produtores rurais pela adoção de medidas para frear o

desmatamento da Amazônia. É nesse contexto que é aprovada a Lei 12.651/2012, o atual Código Florestal Brasileiro (RAJÃO et al, 2020, p. 3).

## 2. O NOVO CÓDIGO FLORESTAL

Superado o estudo dos aspectos históricos que foram determinantes para o nosso atual cenário social e político, e que explicam por que a elite agrária tem tanta influência sobre as decisões concernentes às leis que regulam o uso do solo, é o momento de buscar entender como esse grupo interviu na edição da Lei nº 12.651/2012, base da legislação ambiental brasileira, quais foram as mudanças mais relevantes (tanto para o meio ambiente, quanto para fins desta pesquisa) e o seu grau de implantação nos Estados brasileiros.

### 2.1 A POLÊMICA LEGISLATIVA

Conforme exposto no capítulo anterior, o PL nº 1876/1999 nasce do descontentamento da classe ruralista com as inovações implantadas na agenda ambiental brasileira a partir da segunda metade do século XX. Seus objetivos, conforme Sevá (2016, p. 213), eram regulamentar as áreas de Reserva Legal (RL) e Proteção Permanente (APP), bem como dispor sobre a exploração florestal e as sanções cabíveis no caso de não cumprimento de suas normas.

A justificativa do PL, por sua vez, conforme bem observou a autora, era contraditória, já que, ao mesmo tempo em que afirmava a ineficácia do código então vigente – por sua linguagem extremamente formal e apartada das realidades regionais -, sustentava que este sobrecarregava demasiadamente os proprietários rurais, os quais não tinham condições financeiras de se adequar às exigências legais e nem tinham incentivos fiscais do Estado, motivo pelo qual eram, forçosamente, relegados ao campo da ilegalidade. Ou seja, quando as alterações feitas no Código Florestal ao longo dos últimos anos passaram a ser implementadas e efetivadas, elas impactaram nas práticas agropecuárias e se tornaram um empecilho à livre exploração da terra e ao lucro que se poderia ter com ela (SEVÁ, 2016, p. 123-124).

No mesmo sentido a visão de Soares-Filho et al (2014, p. 363), o qual afirma que as políticas públicas de combate ao desmatamento e endurecimento da legislação – ocorrida ao longo das últimas décadas do século XX pelos decretos

presidenciais que reformaram o Código Florestal de 1965 – provocaram a retaliação do setor agrário ao diploma legal mencionado.

Prova disso é que algumas das alternativas propostas no PL para a criação de um Código Florestal eficaz – segundo os parâmetros dos representantes da classe agrária – evidenciaram sua intenção de retornar a legislação ambiental aos ideais conservacionistas, ou seja, promover uma sustentabilidade voltada para o desenvolvimento econômico, e não para o meio ambiente em si. A título de exemplo, podem ser citadas as seguintes propostas: pretendia-se que a delimitação das APPs fosse de competência do CONAMA, o que implicaria em limites diferentes em cada região do país e de fácil alteração, uma vez que estabelecidos por resoluções; incorporação de ecossistemas completos na definição de APP, retirando a proteção especial que alguns devem possuir; possibilitar que as populações tradicionais explorem as APPs, o que tornaria inócua a proteção dada a essa área e abriria brechas na lei possibilitando a exploração dessas áreas; e a permissão de exploração da RL para a extração de madeira e outras matérias primas, respeitando os limites da sustentabilidade, ou seja, deixaria desprotegida a RL (SEVÁ, 2016, p. 125).

E é por isso que toda a tramitação do PL nº 1876/99 – que se arrastou por 13 anos entre arquivamentos e emendas – foi tão polêmica, dividindo opiniões e grupos de interesse: de um lado ambientalistas (os quais apontavam que o PL pretendia flexibilizar a agenda ambiental brasileira e que era necessário cautela na análise da proposta, pois poderia trazer consequência desastrosas para o meio ambiente), e de outro a classe agrária, que defendia a necessidade de expansão da produção agrícola.

Foi aproveitando-se de uma conjuntura política favorável, com a mudança no cenário do comércio exterior (com a China superando a União Europeia como compradora principal do Brasil) e a queda nos números do desmatamento no Brasil, que a bancada ruralista aumentou a pressão pela reformulação do Código Florestal, que culminou na Lei nº 12.651/2012.

Logo quando foi sancionado, a então presidente Dilma Rousseff vetou 12 de seus dispositivos e, ainda, publicou a Medida Provisória nº 571/2012, a qual acarretou diversas alterações no Código Florestal. Tudo isso porque, segundo Amado (2016, p. 212):

(...) o texto final obteve várias alterações perpetradas pela Câmara dos Deputados de cunho ruralista e necessitava ser aperfeiçoado para melhor atender à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável.

A própria Presidente, em sua mensagem de veto, informa que a decisão foi motivada “por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade” (Brasil, 2012). Foi o caso, por exemplo, do art. 4º, §3º, do Código Florestal, o qual determinava que não se considerava APP a várzea fora dos limites previstos no art. 4º, inciso I, do mesmo diploma legal. Em sua mensagem de veto, a então Presidente apontou que o disposto deixaria sem proteção apicuns e salgados<sup>4</sup>, bem como outras zonas úmidas importantes, o que feria tratados internacionais dos quais o Brasil era signatário, como a Convenção de Ramsar de 02 de fevereiro de 1971, ratificada no pelo Decreto 1.905/96 (AMADO, 2016, p. 226).

Mas a queda de braço dentro do governo não parou por aí, por ocasião da conversão da Medida Provisória 571/2012 na Lei nº 12.727/2012, o Congresso Nacional alterou novamente sua redação, o que fez com a então presidente usasse mais uma vez sua prerrogativa elencada no §1º do artigo 61 da Constituição Federal, vetando 9 dispositivos da lei de conversão.

De um modo geral, segundo Amado (2016, p. 212), “é possível afirmar que os vetos conferiram uma maior proteção ao meio ambiente”.

Ainda depois disso, foram propostas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.937, nº 4.901, nº 4.903 e nº 4.902, e a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42, as quais, de um modo geral, não foram muito efetivas, tendo o Supremo Tribunal Federal, que julgou as ações em 2018, modificado apenas 4 disposições dos 58 artigos contestados, afastando a alegação de que os dispositivos contestados feririam o princípio da vedação ao retrocesso. O STF sustentou que, em que pese a capacidade humana de degradar o meio ambiente e a velocidade com que isso vem acontecendo nas últimas décadas seja motivo de legítima preocupação, e que toda a comunidade internacional venha se mobilizando nos últimos tempos para retardar os efeitos da degradação do meio ambiente, é

---

<sup>4</sup> O Código Florestal define apicuns como “áreas de solos hipersalinos situadas nas regiões entremarés superiores, inundadas apenas pelas marés de sizígias, que apresentam salinidade superior a 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), desprovidas de vegetação vascular” e salgados como “áreas situadas em regiões com frequências de inundações intermediárias entre marés de sizígias e de quadratura, com solos cuja salinidade varia entre 100 (cem) e 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), onde pode ocorrer a presença de vegetação herbácea específica” (BRASIL, 2012).

muito importante que as políticas públicas ambientais levem em conta o desenvolvimento social, o mercado de trabalho e atendimento às necessidades básicas de consumo do cidadão.

Diante desse cenário, autores como Sevá (2016), Amado (2016), Soares-Filho et al (2014) e Rajão et al (2020) vão considerar a aprovação do PL nº 1876/1999 como uma conquista da elite agrária. O último autor, ainda, vai apontar que a aprovação do Novo Código Florestal marca o início do retrocesso da política ambiental brasileira (RAJÃO, 2020, p. 1).

## 2.2 AS PRINCIPAIS MUDANÇAS

Certo é que o Novo Código Florestal promoveu consideráveis alterações em relação ao seu antecessor, inovando, ainda, na criação de mecanismos de controle e redução do desmatamento e de outras formas de supressão ilegal da vegetação nativa brasileira, conforme será detalhado mais adiante.

Mas os maiores impactos da Lei nº 12.651/2012 recaíram, com certeza, sobre as APPs e RL, conforme aponta Libera (2019, p. 110), naquelas primeiras, em que pese ter mantido os parâmetros para metragem, alterou seus referenciais de demarcação: antes era medida a partir do leito maior dos rios<sup>5</sup>, com o advento do novo Código passou a ser do leito regular<sup>6</sup>. Amado (2016, p. 225) explica que com tais alterações a lei “recuou as matas ciliares, promovendo um lamentável retrocesso na proteção florestal ao longo dos rios e demais cursos d’água.”

Outra mudança que representou uma derrota para o meio ambiente foi a autorização, no art. 15 do Novo Código Florestal, do cômputo das APP no percentual das RL dos imóveis rurais. Tal previsão, segundo Soares-Filho *et al* (2014, p. 363), reduziu em 50% a necessidade de restauração de RL em regiões da Amazônia.

Mas nenhum dispositivo é tão controverso quanto o artigo 42 da Lei nº 12.651/2012, o qual anistiou aqueles que desmataram suas propriedades até 22 de

---

<sup>5</sup> “(...) nível alcançado por ocasião da cheia sazonal do curso d’água perene ou intermitente” (AMADO, 2016, p. 225).

<sup>6</sup> “(...) a calha por onde correm regularmente as águas do curso d’água durante o ano” (AMADO, 2016, p. 225).

julho de 2008<sup>7</sup>, instituindo no Brasil, então, dois regimes jurídicos: flexível, que vale para as áreas de RL desmatadas até a data mencionada, e rígido, para as supressões vegetais ilegais praticadas depois dela (Amado, 2016, p. 215). Estima-se que a anistia das áreas de desmatamento consolidadas reduziu em 58% o passivo ambiental brasileiro: de 50 Mha para 21 Mha, dos quais 22% eram áreas de proteção permanente e 78% de reserva legal (Soares-Filho et al, 2014, p. 363).

Mas se por um lado o novo Código Florestal anistiou a dívida de inúmeros fazendeiros que desmataram ilegalmente suas propriedades, de outro criou novos mecanismos para auxiliar na preservação dos biomas brasileiros, os quais, se efetivamente empregados, têm potencial para garantir o sucesso da política ambiental brasileira.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) está previsto no artigo 29 do Código Florestal, no qual é definido como

(...) registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Importante consignar que a partir desta lei, não existe mais a necessidade de averbação da área de reserva legal no cadastro de registro de imóveis, bastando apenas a inscrição no CAR.

Inicialmente, o §3º, do artigo 29, da lei aqui tratada, determinou que a partir da implantação do CAR os proprietários rurais teriam o prazo de 01 (um) ano para regularizar sua situação, contudo, a partir de sucessivas alterações legislativas, o prazo foi se estendendo, primeiro estendendo-se até 31 de dezembro de 2017, depois por prazo indeterminado, pela lei nº 13.887/2019.

Outro ponto importante, é o artigo 78-A do Código Florestal, o qual previu, inicialmente, que após 05 (cinco) anos da data de publicação da lei a inscrição no programa e comprovação de regularidade florestal seriam condições para obtenção de crédito rural em instituições financeiras. Contudo, a Lei de Conversão nº 12.727/2012, lamentavelmente, revogou a segunda exigência (Amado, 2016, p. 217). Ainda, a lei 13.295/2016 alterou novamente a redação do artigo 78-A, ficando

---

<sup>7</sup> Isso aconteceu porque “no dia 23 de julho de 2008, foi publicado o Decreto 6.514, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, que instituiu uma série de novos tipos administrativos para punir os infratores da legislação ambiental.” (AMADO, 2016, p. 215).

determinado que a inscrição no CAR como condição para obtenção de crédito passou a valer a partir de 31 de dezembro de 2017.

O Programa de Regularização Ambiental, outra inovação da Lei nº 12.651/2012 e previsto em seus artigos 59 e 60, tem por objetivo, justamente, regularizar a situação de proprietários e possuidores que desmataram ilegalmente até 22 de junho de 2008. Para tanto, o §1º determinou que a União estabelecerá normas de caráter geral, cabendo a cada Estado e ao Distrito Federal dispor sobre normas de caráter específico. No artigo 60, ainda, ficou definido que a assinatura do Termo de Compromisso do PRA perante o órgão ambiental competente suspenderia a punibilidade pelo tempo de cumprimento do acordo e, ao final, seria a extinta a punibilidade do possuidor ou proprietário rural (BRASIL, 2012).

Nestes termos, foi editado o Decreto nº 7.830/2012, no qual restou estabelecido que ficaria a cargo dos Estados e Distrito Federal a instituição dos PRAs, bem como dispor sobre instrumentos que seriam utilizados para sua efetivação, como o CAR, os Termos de Compromisso, os Projetos de Recomposição de Áreas Degradadas ou Alteradas (PRADA)<sup>8</sup> e as Cotas de Reservas Ambientais (CRA).

No Estado do Mato Grosso do Sul, o PRA é denominado “Programa MS Mais Sustentável”, e foi instituído pelo Decreto Estadual nº 13.977/2014, o qual também trouxe disposições sobre a implantação do CAR no Estado e as Cotas de Reserva Ambientais Estaduais (CRAE), determinando que a competência para análise, registro e fiscalização destes programas é do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL).

Por fim, o novo Código Florestal instituiu as Cotas de Reserva Ambiental (CRA), as quais são títulos representativos de áreas de vegetação nativa intacta ou em processo de regeneração que excedem a RL do proprietário (no caso de pequenas propriedades, pode incluir a RL), e que podem ser negociadas no mercado financeiro para compensar déficit de RL de outro produtor rural. No contrato a ser firmado ficaria o vendedor obrigado a conservar a área negociada pelo tempo de vigência deste.

---

<sup>8</sup> Segundo o Decreto Estadual nº 13.977/2014 é “instrumento de planejamento das ações de recuperação que contém metodologias para conduzir a regeneração da vegetação nativa e ou a sua recomposição, bem como o cronograma de trabalho e os insumos que serão utilizados”.

O mecanismo é interessante, pois beneficia o meio ambiente, no ponto em que busca preservar áreas de vegetação nativa existentes e que poderiam ser legalmente desmatadas, e oferece uma alternativa aos produtores rurais que precisam regularizar sua situação junto aos órgãos ambientais, mas não podem arcar com os altos custos do reflorestamento. É por isso que, para Soares Filho et al (2014, p. 364) as CRA são uma das mais relevantes inovações do novo Código Florestal e que tem maior potencial para apresentar os melhores resultados, afirmando, ainda, que, sendo devidamente implementadas, poderiam reduzir em 56% o passivo de RL brasileiro.

A inovação foi tão promissora que ensejou a elaboração, no ano de 2015, de um estudo por parte dos professores Raoni Rajão e Britaldo Soares Filho sobre o potencial e viabilidade econômica do mercado de Cotas de Reserva Ambiental (CRA) brasileiro. De forma resumida - pois a discussão de mercado financeiro extrapola o objetivo do presente trabalho -, concluiu-se com o estudo que o desenvolvimento de um mercado de CRAs pode contribuir para a manutenção de áreas de vegetação nativa, mas não tem o condão de cumprir com esse propósito se dissociado dos demais mecanismos do Código Florestal (Soares Filho e Rajão, 2015, p. 64).

Os autores apontam, ainda, dois obstáculos de cunho legislativo para o sucesso da CRA: o fato de só poderem ser emitidas com o título de propriedade registrado em cartório - ou seja, exclui os posseiros, chamando atenção para a importância da regularização fundiária no Brasil -, e que a lei não requer a comprovação de que a CRA contribuiu efetivamente para a proteção de um recurso ambiental, na medida em que não veda a possibilidade de aquisição de títulos de propriedades privadas que integrem áreas de conservação ou de RL de pequenas propriedades, locais em que já é proibida a exploração da terra (SOARES FILHO e RAJÃO, 2015, p. 6 e 11).

Um ponto importante da compensação de RL por meio do CRA, é que o STF, no julgamento das ADIs e ADC mencionadas no primeiro tópico deste capítulo, ao dar interpretação conforme a Constituição para o artigo 48, §2º, do Código Florestal, que a compensação só pode ser feita entre áreas com identidade ecológica, ou seja, condições ecológicas equivalentes, não bastando que estejam localizada no mesmo bioma. Foi a primeira vez que o termo foi usado e seu conceito virou, inclusive,

objeto de pesquisa, bem como causou descontentamento em algumas figuras políticas da época, principalmente integrantes da Frente Agropecuária Parlamentar (FAP), os quais afirmaram que a restrição imposta dificultaria a implantação das CRAs.

### 2.3. A IMPLANTAÇÃO

Conforme já mencionado, o Código Florestal é uma lei federal, contudo a implantação dos seus mecanismos se dá no âmbito estadual. Nesse sentido, o artigo 59, §1º, da referida legislação, o qual determina que *“na regulamentação dos PRAs, a União estabelecerá normas de caráter geral, e os Estados e o Distrito Federal (...) normas de caráter específico”*.

E assim, foram editados os Decretos Federais nº 7.830/2012 e nº 8.235/2014, ambos dispendo sobre o SICAR, o CAR e estabelecendo normas gerais sobre o PRA. Ressalte-se que, apesar da lei federal mencionar que o PRA é que deve ser implantado nos estados por meio de norma específica, esta, em geral, também acaba dispendo sobre o CAR, isso porque ele é mecanismo integrante do PRA, conforme artigo 9º, parágrafo único, do Decreto nº 7.830/2012:

Parágrafo único. São instrumentos do Programa de Regularização Ambiental:

I - o Cadastro Ambiental Rural - CAR, conforme disposto no caput do art. 5º;

II - o termo de compromisso;

III - o Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas; e,

IV - as Cotas de Reserva Ambiental - CRA, quando couber.

Mas, sobre o CAR, a Lei nº 12.651/2012 também dispõe que, no artigo 29, §1º, que *“a inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual”*.

Assim, coube aos Estados, observando as normas gerais da União, dispor sobre como vai se dar o processo de regularização do CAR e do PRA, desenvolver e implementar sistemas de informação para armazenamento de dados e fiscalização da situação das propriedades rurais, e tomar demais decisões de logística para cumprimento do Código Florestal.

Diante desse cenário, portanto, é possível fazer um comparativo entre o grau de implementação da lei nº 12.651/2012 em cada um dos Estados brasileiros,

identificando em que pé está o Mato Grosso do Sul na efetivação da lei ambiental brasileira.

Para melhor organizar as ideias deste tópico, será realizada, primeiro, a análise da implementação do Código Florestal, com ênfase no CAR e no PRA, nos estados - porquanto são institutos aplicados em conjunto: o primeiro é a fase preliminar do segundo -, e depois serão feitas considerações sobre as CRAs.

### 2.3.1. CAR e PRA

Segundo Chiavari e Lopes (2019, p. 13), é possível perceber um real esforço dos Estados para se adequar às disposições da Lei nº 12.651/2012, apontando em quase todos “*os avanços observados são surpreendentes*”.

No estudo desenvolvido pelas autoras, elas constataram que, até o ano de 2019, todos os entes da federação já tinham iniciado os processos de inscrição das propriedades no CAR, mas, destes, apenas 17 passaram para a fase de validação da matrícula. Isso se dá porque, segundo as pesquisadoras, pela falta de recursos humano, um sistema de cadastro de baixa qualidade e ausência de informações cartográficas precisas (Chiavari e Lopes, 2019, p. 15). No mesmo sentido aponta relatório do Observatório do Código Florestal (2016, p. 5), destacando que muitos estados nem passaram da fase de inscrição e validação do CAR.

O número reduz ainda mais, caindo para 15, quando analisado quantos dos Estados regulamentou minimamente o PRA, e apenas 10 dispõem de recursos humanos, técnicos e operacionais para implementá-lo. Mesmo assim, apenas 5 destes entes estão com o PRA em pleno funcionamento, executando e monitorando os projetos de regularização dos passivos de APP e RL: Rondônia, Pará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Bahia.

Como é possível perceber, a região norte e centro-oeste são as mais avançadas na implementação do Código Florestal, sendo o nordeste o mais atrasado, com a apenas a Bahia destoando dos demais estados da região. O Mato Grosso do Sul, que é o foco do presente trabalho, está muito bem colocado no comparativo realizado.

Por meio do Decreto Estadual nº 13.977/2014 o estado cumpriu com o determinado pela lei federal, dispondo sobre o CAR-MS e implantando o PRA, que,

no Mato Grosso do Sul, recebeu o nome de “Programa MS Mais Sustentável”. É no ato da inscrição no CAR que o proprietário deve optar por aderir ou não ao programa, ocasião em que assinará o Termo de Adesão ao MS Mais Sustentável e Compromisso de Execução do PRADA.

### 2.3.2. CRA

Conforme já mencionado, as CRAs foram consideradas por diversos autores e pesquisadores como um dos mecanismos mais promissores do Código Florestal, podendo ser citados como exemplo Raoni Rajão e Britaldo Soares Filho, ambos nos artigos “Cracking Brazil’s Forest Code” e “Cotas de reserva ambiental (CRA): viabilidade econômica e potencial do mercado no Brasil”, o primeiro de 2014 e o segundo do ano de 2015; e o estudo “Brazil’s Forest Code”, publicado pelo Observatório do Código Florestal em 2016.

Contudo, um grande obstáculo para a transformação de todo esse potencial em benefícios reais, tanto para os produtores rurais quanto para o meio ambiente, foi a demora na regulamentação das CRAs no âmbito federal, o que aconteceu apenas seis anos depois da aprovação do Código Florestal, por meio do Decreto nº 9.650/2018, o qual regulamentou a emissão, registro, transferência e cancelamento das CRAs, conforme disposto no caput do seu artigo 1º.

É verdade que durante esse período alguns estados fizeram uso do mecanismo orientados pelos seus próprios regulamentos. No Mato Grosso do Sul, por exemplo, o Decreto Estadual nº 13.977/2014, que deu as diretrizes específicas do CAR e do PRA no Estado do Mato Grosso do Sul, instituiu também o Título de Cota de Reserva Ambiental Estadual (TCRAE), que é, segundo definição encontrada no artigo 2º, XLII, do referido Decreto:

Título nominativo, expedido pelo IMASUL, de caráter temporário ou perpétuo, representativo de área com vegetação nativa inserida em imóvel dotado de Reserva Legal aprovada, e que se destina à compensação da ausência de reserva legal de outro imóvel situado em Mato Grosso do Sul.

Restou estabelecido que o TCRAE somente pode ser utilizado em imóveis situados no estado do Mato Grosso do Sul, bem como que a sua aquisição depende de manifestação do interessado quando da inscrição no CAR junto ao IMASUL.

Contudo, a implantação do CRA por parte de alguns estados não supre a falta de uma legislação editada pelo Governo Federal. É nesse sentido que aponta estudo elaborado pelo Observatório do Código Florestal (2016, p. 32): a demora de uma lei federal instituindo normas gerais para as CRAs pode ter custado muito para o meio ambiente. Isso porque a existência de um instituto previsto em lei, mas que carece de ainda de regulamentação, pode ser usada como justificativa para que os proprietários e possuidores rurais atrasem na adesão às normas do Código Florestal, ou que ainda não o façam sob a escusa de que ainda não é possível ter pleno acesso aos benefícios oferecidos pelas CRAs. Ainda, não se pode ignorar que a edição tardia de uma estabelecendo normas gerais sobre o instituto pode atrasar a sua implantação nos estados que já o estavam utilizando.

Assim, a demora do Governo Federal na regulamentação do CRA roubou muito do seu potencial, tornando difícil, ainda hoje, mais de 8 anos depois de sancionado o Código Florestal, avaliar seus resultados.

### 3. APLICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO EM MATO GROSSO DO SUL

Abrindo o terceiro e último capítulo do presente estudo, algumas considerações devem ser feitas: todo o exposto até aqui teve como escopo introduzir as noções necessárias para que seja possível iniciar a análise da eficácia do Código Florestal na proteção da vegetação nativa do Estado do Mato Grosso do Sul frente ao desenvolvimento do agronegócio.

Perceba-se, portanto, que há uma problemática específica dentro de um recorte geográfico previamente determinado. É por isso que, no primeiro capítulo, conhecemos a formação da sociedade brasileira do ponto de vista da distribuição de terras e modelo de colonização, fatores fundamentais que garantiram o sucesso do agronegócio no país e a formação da elite agrária brasileira, a qual encontra no monopólio da terra fonte de poder e dinheiro e, por isso mesmo, busca infiltrar-se em outros segmentos da sociedade, principalmente na política, a fim de manter seus privilégios e defender seus interesses. O segundo capítulo, por sua vez, teve como objetivo a compreensão do Código Florestal - objeto desta pesquisa -, a polêmica em torno da sua elaboração, as principais mudanças em relação à metragem de APP e RL das propriedades rurais, os mecanismos criados para prevenção e controle do desmatamento e sua implementação nos estados brasileiros, especialmente no Mato Grosso do Sul.

Para a elaboração do terceiro capítulo será estabelecido, inicialmente, um parâmetro daquilo que torna uma lei eficaz – e aqui pontuando a diferença de eficácia jurídica e eficácia social - e seus efeitos para, a partir disso, fazer uma análise da Lei nº 12.651/2012.

Neste ponto, é importante ressaltar que o direito não se restringe à letra da lei, muito pelo contrário, deve ser entendido como “*um fenômeno social, não sendo possível estudá-lo abstraindo-o da sociedade*” (Cavaliere Filho, p. 74, *apud* Gomes, 1971, p. 14 e 16). Do mesmo modo, não pode ser reduzido ao Poder Judiciário. Nesse sentido ensina Sevá (2016, p. 113):

(...) o Direito tem nos três poderes as fontes de sua legitimidade (...) [o Direito] tem de ser visto tanto do ponto de vista de quem o opera no sistema de justiça, mas igualmente da perspectiva de quem o formula enquanto legislação ordenadora de princípios e

procedimentos, inclusive de quem vai operar o Direito e deliberar sobre destinos coletivos, como é o caso do executivo.

Partindo desta ideia, portanto, entende-se que estudar o Direito é, também, estudar a sociedade e seus fenômenos, bem como levar isso em consideração quando se analisa a eficácia de uma lei, pois são inúmeras as variáveis culturais, sociais e políticas que impactam na aplicação de uma norma, como é possível perceber da leitura do primeiro capítulo deste trabalho.

Considerando o recorte geográfico que delimita a pesquisa, para entender a realidade regional, como é a relação com os produtores rurais e o estado da vegetação nativa do Mato Grosso do Sul, foram realizadas entrevistas com profissionais que atuam no estado e lidam com a legislação ambiental brasileira, bem como participou-se do Webinário de Direito Ambiental ocorrido entre os dias 22 e 23 de outubro de 2020, promovido pelo Ministério Público do Mato Grosso e pela Escola Superior do Ministério Público do Mato Grosso do Sul, no qual foram discutidas diversas questões sobre as dificuldades de implantação do Código Florestal no estado, bem como sobre as dificuldades encontradas pelos Promotores de Justiça no seu dia a dia de atuação.

### 3.1 A EFICÁCIA DA NORMA

Inicialmente, é importante que se estabeleça a diferença entre eficácia jurídica e eficácia social da norma: o primeiro conceito refere-se às formalidades que devem ser observadas para que um comando legal ingresse no ordenamento jurídico e esteja apto a produzir efeitos, como, por exemplo, revogar, expressa ou tacitamente, leis anteriores; já o segundo conceito pertence ao campo da sociologia jurídica, e diz respeito ao estudo da aplicação prática da norma, ou seja, a verificação da correspondência entre os efeitos tencionados pelo legislador quando da sua criação e os que ela efetivamente produz na sociedade (CAVALIERI FILHO, 2007, p. 81-84).

A análise do Código Florestal será feita do ponto de vista de sua eficácia social. Isso porque sua eficácia jurídica, conforme mencionado anteriormente, já foi exaustivamente questionada durante o processo legislativo e, depois, por meio de inúmeras ADIns, tendo sido a questão, portanto, há muito tempo superada.

Pois bem, para Cavalieri Filho (2007, p. 83) “eficácia é a adequação entre a norma e as suas finalidades sociais”. Daí a importância de conhecer a lei a qual se quer analisar e os seus destinatários, o que foi feito nos dois primeiros capítulos.

A lei, quando eficaz, tem por natureza a produção de efeitos positivos, quais sejam o controle social, que se traduz na ameaça de sanção no caso de descumprimento; o efeito educativo da norma, que é a sua divulgação antes e depois da efetiva entrada em vigência, proporcionando o debate e difundindo a informação; o efeito conservador, que se liga à manutenção da ordem social vigente (mas aqui com a ressalva de que só pode ser considerado em países plenamente desenvolvidos, sob pena de acabar por conservar, também, o atraso); e, por fim, o efeito transformador, que é a reestruturação gradual da sociedade para se adequar à norma, provando que o direito é uma ciência viva e dialética que, ao mesmo tempo em que é influenciado pela sociedade, também a modifica (CAVALIERI FILHO, 2007, p. 84-88).

Os principais motivos que tornam uma lei ineficaz, segundo o autor estudado, são a desatualização, o misoneísmo ou a antecipação à realidade social. Quando isso ocorre, ao invés de produzir os efeitos acima citados, a lei opera efeitos negativos na sociedade.

Uma lei é considerada desatualizada quando ela é superada pela sociedade, o que é comum, uma vez que a lei é estática e os fatos são dinâmicos. Assim, é possível que uma lei, inicialmente elaborada em consonância com a realidade social, se torne, com o passar do tempo, ultrapassada.

O misoneísmo, por sua vez, é definido por Cavalieri Filho (2007, p. 90) como “a aversão sistemática às inovações ou transformações do *status quo*”, impedindo a aplicação, ou até mesmo a elaboração, de determinadas normas, tudo para garantir a manutenção de velhos costumes arraigados na sociedade ou privilégios de grupos. Segundo o autor, tal fator é uma das maiores causas de ineficácia da lei no Brasil.

Por fim, uma lei ainda pode ser ineficaz por se antecipar à realidade social, criando institutos ou tentando implementar soluções que a sociedade simplesmente ainda não está preparada para receber. Para Cavalieri Filho (2007, p. 91) isso acontece quando há um idealismo por parte do legislador.

Contudo, existem casos em que uma lei, mesmo sendo eficaz, pode produzir efeitos negativos: quando há omissão da autoridade em aplicá-la, causando o enfraquecimento do efeito preventivo da norma e estímulo a novas transgressões; ou quando não há estrutura adequada para sua aplicação, ou seja, falta de recursos materiais e humanos.

Estes parâmetros, portanto, formam o prisma sob o qual será analisada a eficácia do Código Florestal Brasileiro na proteção da vegetação nativa do estado do Mato Grosso do Sul.

### 3.2 ENTREVISTAS

Para estudar melhor a realidade do estado sul mato grossense com relação à aplicação de leis ambientais, em especial o código florestal, e a relação com os produtores rurais, foi realizada entrevista com a Me. Wandi Mara Frediani Tirelli, graduada em biologia, química e matemática, pós-graduada em Genética e Direito Ambiental, e Mestre em Gestão e Auditoria Ambiental, profissional que atua na região e lida diariamente com questões ambientais relacionadas ao uso do solo por proprietários rurais, uma vez que possui escritório de licenciamento ambiental na cidade de Ponta Porã/MS, no qual, no que diz respeito à sua atuação na área rural, busca regularizar a situação de seus clientes junto aos órgãos ambientais estaduais.

Ainda, foi enviado questionário à 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Ponta Porã, uma vez que esta cumula as atribuições de tutelar o meio ambiente, habitação e urbanismo, patrimônio histórico e cultural, relações de consumo, cidadania, direitos humanos e fundações, atendendo aos Municípios de Antônio João, Aral Moreira, Ponta Porã e Sanga Puitã, tendo como titular o Promotor Gabriel da Costa Rodrigues Alves<sup>9</sup>.

Para melhor organizar os dados colhidos e facilitar compreensão, as letras “P” e “R” serão utilizadas, respectivamente, para indicar a pergunta feita e a resposta do entrevistado.

A seguir, os resultados obtidos.

---

<sup>9</sup> Informação disponível em < <https://www.mpms.mp.br/promotorias/ponta-pora>>.

### 3.2.1 Biodomus

No dia 30 de outubro de 2020, no escritório de licenciamento ambiental Biodomus, sito à rua Calógeras, nº 468, Centro, no município de Ponta Porã-MS, foi realizada entrevista com a Mestre em Gestão e Auditoria Ambiental Wandí Mara Frediani Tirelli, profissional que atua há mais de 12 anos no campo do licenciamento ambiental, tanto urbano quanto rural, e lida diariamente com agropecuaristas que procuram os seus serviços para regularizar a sua situação junto aos órgãos ambientais, como inscrição no CAR e PRA, ou para desenvolver atividades que precisam de prévio licenciamento ambiental, como a supressão legal da vegetação. O roteiro da entrevista encontra-se nos anexos desta pesquisa.

Impende esclarecer que o questionário elaborado serviu única e exclusivamente de guia para a reunião, de modo que nem todas as perguntas serão aqui transcritas e esmiuçadas, apenas as que forem consideradas relevantes para o objetivo do trabalho. Dito isso, passa-se aos pontos-chave da conversa.

Inicialmente, a entrevistada esclareceu que o trabalho realizado no escritório requer muito conhecimento sobre legislação ambiental, isso porque toda e qualquer atividade que possa causar algum tipo de dano ao meio ambiente requer prévio licenciamento junto ao Imasul, sendo cada uma sujeita a um tipo de licença diferente, com requisitos e procedimentos distintos. Neste ponto, a bióloga destacou que, independente do objetivo do proprietário rural ao buscar o escritório, o primeiro procedimento a ser feito é verificar se o imóvel está inscrito no CAR.

Precisamos saber muito de legislação, então não é um escritório aleatório. Quando a gente pega uma fazenda que é, por exemplo, para supressão [da vegetação], uma das primeiras coisas que temos que saber é se tem CAR. Se não tem, nós temos que fazer. Isso já está na legislação. Se eu vou apresentar alguma coisa no Imasul ou no Ibama, eu tenho que apresentar o CAR, porque é preciso saber se existe uma RL e/ou uma APP.

Sobre a edição do Novo Código Florestal em 2012, a entrevistada afirmou que a maior alteração foi o início do trabalho com o CAR, pois já havia, antes, a necessidade de apresentar projetos de recuperação de áreas degradadas, tendo o mecanismo recebido apenas uma nova roupagem com a nova legislação.

Num segundo momento da entrevista, foram feitas perguntas voltadas para a visão da entrevistada sobre a postura dos produtores rurais da região em relação às leis ambientais.

**P:** Tem muitos produtores que buscam o escritório?

**R:** Sim, o escritório tem muito cliente.

**P:** Qual o objetivo deles quando procuram o escritório?

**R:** Várias coisas. Geralmente CAR e Supressão.

**P:** Qual o principal interesse deles para aderir o CAR, PRA etc?

**R:** Financeiro. Para poder conseguir financiamento com o Banco.

Percebe-se, portanto, a importância da lei condicionar a concessão de financiamento bancário à inscrição do imóvel rural no CAR, conforme já mencionado no segundo capítulo, quando tratado sobre as inovações trazidas pela lei 12.651/2012. Frise-se, no entanto, que naquele mesmo tópico lamentou-se a alteração do artigo 78-A, o qual, inicialmente, também exigia dos agropecuaristas comprovação de regularidade de seus limites de RL e APP para a concessão de crédito bancário.

**P:** Eles cumprem com os projetos de conservação ou regeneração de área degradada?

**R:** Se tem um indivíduo que sabe de legislação é o fazendeiro. Então, eles sabem o que tem que fazer. Se não fazem, é por bobeira. Eles sabem que não podem adentrar APP, que tem que ter 20% [de RL]. Eles sabem hoje, também, que tem o satélite vigiando. Então, em geral, eles cumprem sim, vão fechando aos poucos [a mata].

**P:** Eles respeitam áreas de APP e RL?

**R:** Olha, eu tenho visto que sim. Claro que a gente pega fazenda que não tem nada de RL. APP até tem, mas RL não. Então ou ele tem que comprar ou ele vai ter que deixar regenerar. Daí fica a critério deles e eles nos avisam.

Do trecho transcrito, percebe-se que, na visão da entrevistada existe na região um respeito por parte dos produtores rurais pelas leis ambientais, pelo menos no que concerne à metragem de APP e RL. Interessante destacar que, na última parte do fragmento acima, na qual a entrevistada menciona a possibilidade de os fazendeiros comprarem RL para compensar o déficit em suas propriedades, ela está se referindo às CRAs.

Os mecanismos criados pelo Novo Código Florestal, inclusive, também foram tópico da conversa. Sobre o assunto:

**P:** Com quais mecanismos do Código Florestal o escritório trabalha (CAR, PRA, CRA)?

**R:** O escritório trabalha mais com o CAR e o PRA.

**P:** Sobre o CAR, é um processo demorado? Quanto tempo mais ou menos entre a inscrição e a finalização do cadastro?

**R:** Até hoje a validação mesmo, pra sair o número definitivo, não temos nenhum. Ninguém tem. Temos o número provisório. Primeiro era o CAR, agora automaticamente vai para o SICAR, que é o sistema de informação nacional. Mas certificado final, não temos nenhum. E não é porque está faltando algum documento. Quando está faltando eles avisam. É a falta de técnicos.

No trecho acima, é possível perceber o descontentamento da profissional com a demora na validação dos cadastros. A indignação não é sem razão, uma vez que a Lei nº 12.651/2012 já tem mais de oito anos e o Decreto Estadual que regulamentou o Código Florestal no Mato Grosso do Sul, como já visto, é de 2014, ou seja, tem mais de seis anos. Assim, considerando esse lapso temporal, é preocupante o fato de que ainda tenham pendências em relação ao CAR, ainda mais se for levado em consideração que, a uma, este é, dos três mecanismos citados – CAR, PRA e PRADA –, o que primeiro foi regulamentado e implantado pelo governo federal e, a duas, que o Mato Grosso do Sul é um dos estados mais avançados na implementação do Código Florestal.

A crítica da entrevistada, neste ponto, é dirigida à falta de recursos humanos do Imasul, mais especificamente de técnicos habilitados para realizar a análise de cada CAR inscrito esperando validação. Ela explicou que o sistema operacional do Imasul, num primeiro momento, detecta de forma automática incongruências na área da propriedade informada, pois segue o georreferenciamento, mas, depois, a análise dos Projetos de Recuperação de Área Degradada (PRADA) é feita um a um por servidores do órgão, de modo que o número de pessoal disponível e habilitado para fazer tal análise é fator determinante para a celeridade dos procedimentos que deles dependem.

**P:** Quantos desses imóveis aderiram ao MS Mais Sustentável (ou seja, tem áreas consolidadas)?

**R:** Quase todos.

**P:** O escritório também atua com o CRA? A entrevistada tem informação de que algum dos produtores rurais que são clientes fazem uso desse mecanismo?

**R:** Sim. Alguns clientes só ficaram com a cota [pra vender]. E outros estão fazendo o procedimento para adquirir, porque é um processo lento. Porque demorou a regulamentação do CRA. Tem um cliente aqui do escritório que até hoje não saiu nada para as cotas.

Do trecho, é possível perceber que, pelo menos dentre os clientes do escritório, grande parte se beneficiou com a anistia concedida àquelas que desmataram ilegalmente área de RL até o ano de 2008. A informação é válida pois

torna menos abstrato os números de redução do passivo ambiental brasileiro trazidos nos capítulos anteriores.

Sobre o CRA, é interessante comentar a crítica feita pela entrevistada, a qual corrobora uma questão já levantada nesta pesquisa: a demora por parte do governo em regulamentar o instituto reduziu drasticamente seu potencial. Nesse sentido, também, a opinião da bióloga:

Às vezes dá a impressão que eles [os legisladores] lançam algumas coisas e não pensam no todo. Só depois foram pensar no CRA. Lá no começo, só se falava no CAR, ninguém falava sobre o resto das coisas [PRA e CRA].

Interessante apontar que, a partir da análise feita sobre os mecanismos trazidos pela Lei nº 12.651/2012, fica claro que o intuito é de que eles fossem postos em prática de maneira integrada. Assim, esse lapso temporal considerável entre a regulamentação de cada um deles – vide a lei do CRA que, conforme visto, só foi sancionada em 2018 – reduz em muito a sua eficácia.

Num outro momento da entrevista, foi perguntado sobre a relação do escritório com o Imasul, bem como sobre a opinião da profissional sobre a atuação do órgão na emissão de licenças, análise de processos e fiscalização de propriedades.

**P:** Como é a relação com o Imasul? Eles são acessíveis?

**R:** Sim.

**P:** O sistema para cadastro e controle das propriedades é próprio do Imasul ou é nacional? É um sistema bom (rápido, eficiente)?

**R:** É do Imasul. Daí houve um acordo entre o governo federal e o Imasul: aí agora quando cadastra o CAR passa para o SICAR. O sistema é bom, mas o problema é a falta de recursos humanos. Tem assistência técnica boa. O governo do estado contratou uma empresa de fora para atender os usuários do sistema, então se eu tenho algum problema aqui, eu ligo pra eles e eles me ajudam a resolver.

**P:** Na sua opinião, o Imasul é um órgão eficiente? Bem organizado? Dispõe de recursos para atender as demandas?

**R:** Sim, dispõe de recursos, só mesmo a questão da falta de técnicos. De todos os setores, o Florestal é o que não anda. Não sai a licença. Pedem documentos que já foram mandados... Eu sinto, às vezes, que é também uma falta de boa vontade deles.

**P:** Imasul faz um controle rígido na análise dos imóveis inscritos no CAR?

**R:** Não se sabe. Não há informe e nem notificação. O Imasul agora tem um link chamado PIN, em que toda a parte do CAR mapeada vai aparecer num mapa interativo. Mas já tem um ano que o projeto foi anunciado e não está funcionando.

Neste ponto, a entrevistada volta a apontar a falta de técnicos no órgão como seu principal problema. Conforme será visto mais à frente, a reclamação não é exclusiva da ora entrevistada. Em questionário respondido pela assessoria do Dr. Gabriel da Costa Rodrigues Alves, Promotor Titular da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Ponta Porã, o assoberbamento dos órgãos ambientais é apontado como uma das principais causas de ineficácia da aplicação da lei.

**P:** Na sua opinião, a legislação ambiental brasileira é eficaz?

**R:** Seria se nós tivéssemos técnicos para trabalhar nisso. Há um sucateamento muito grande nos órgãos. Desde a época que eu estudava, que fazia mestrado, ouço isso, que é a melhor legislação do mundo. Mas e aí? Não tem gente pra fiscalizar nada disso.

Nesta última parte da entrevista, na qual são questionadas as opiniões pessoais da entrevistada, a bióloga ratifica o que já afirmou anteriormente: a legislação brasileira, embora muito boa, perde sua eficácia pela falta de fiscalização dos órgãos competentes.

**P:** O que a senhora pensa sobre a expansão do agronegócio e o fato de que ele é a principal causa de desmatamento no Brasil?

**R:** Eu tenho clientes dos dois lados. A opinião pessoal, tenho que pensar enquanto ambiental e enquanto pessoa que vive aqui. Eu preciso saber que eu preciso dessas árvores, eu tenho um clima, eu tenho um microclima. Eu tenho que pensar em deixar isso pros meus filhos, meus netos etc. Ai se eu vou para o lado da agricultura, há outra situação: é preciso produzir. Mas acredito que é possível fazer as duas coisas se eu respeitar a legislação.

Conforme se vê, a entrevistada entende que é possível encontrar um ponto de equilíbrio entre a produção e a preservação do meio ambiente, sendo a chave para isso o respeito à legislação. Este respeito, no entanto, como se pode inferir das respostas, só pode vir de uma fiscalização eficiente por parte do Poder Público. Então, na visão da profissional, pode-se entender que existe uma falha no efeito coercitivo da lei.

Sobre o assunto, ainda, é interessante que sejam feitas algumas considerações, sobretudo para honrar o referencial teórico que norteia a pesquisa. Conforme fartamente demonstrado no primeiro capítulo, segundo o viés de estudo adotado, essa necessidade de produção está mais atrelada à lógica de mercado capitalista, que demanda a produção em larga escala para exportação, do que a real necessidade de “alimentar” a população ou gerar renda. Essa, ideia, inclusive, é muito difundida entre a massa - sendo um dos principais argumentos que levam uma parcela muito grande da sociedade a justificar ou fechar os olhos para atentados contra o meio ambiente -, existindo uma clara ilusão de que os altíssimos valores negociados no mercado internacional aproveitam à toda população.

Exemplificando em números a afirmação, tem-se que o agronegócio é o carro-chefe da economia brasileira, sendo o mercado que mais cresce, representando todos os anos, em média, 20% do PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro (CEPEA, ano), e 30% do PIB do estado do Mato Grosso do Sul, sendo este o 5º maior produtor de grãos do país, com destaque para o milho e a soja, e 3º no abate de gado<sup>10</sup>. Em que pese estes números, contudo, o Brasil perdeu três posições entre os anos de 2015 e 2018 no ranking de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elaborado pela PNDU, passando da 75ª para a 79ª colocação, com um índice de 0,759. Contudo, quando ajustado à desigualdade social, esse índice cai para 0,578, representando uma redução de 23,9%. O relatório aponta, ainda, que a maior desigualdade brasileira reside na distribuição de renda (PNDU, 2018). Assim, percebe-se que balança comercial favorável não é sinônimo de desenvolvimento social, motivo pelo qual, em vez de prestar atenção nos valores propriamente ditos, deve-se buscar saber como eles são revertidos em benefício da sociedade.

Importante, portanto, além de uma fiscalização eficiente por parte dos órgãos do Poder Público, que exista também uma fiscalização por parte da sociedade, uma vez que o crescimento desenfreado do agronegócio, com inobservância da lei, muitas vezes sob o argumento de que é “necessário produzir”, traz muito mais malefícios do que benefícios para a grande maioria da população, que sofre com as consequências das mudanças climáticas, e que o enriquecimento de fato se dirige apenas a uma parcela bem reduzida de pessoas.

Observe-se que não se está pregando o fim do agronegócio, e nem existe o intuito de demonizá-lo, mas sim aponta-se, após a colheita e análise de dados, a necessidade urgente de que a sociedade crie consciência de classe e perceba que o desrespeito à legislação ambiental, assim como qualquer outra lei, é uma afronta ao seu próprio direito de existência digna, com qualidade de vida, e que não deve ser tolerado.

### 3.2.2 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Ponta Porã/MS

---

<sup>10</sup> Informação disponível em <<http://www.ms.gov.br/a-economia-de-ms/>>

Foi enviado, via e-mail, questionário à assessoria do Dr. Gabriel da Costa Rodrigues Alves, Promotor Titular da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Ponta Porã/MS. Inicialmente, pretendia-se realizar entrevista pessoalmente com o próprio Promotor, contudo, ao entrar em contato com a sua assessoria, foi informado de que este estava de licença médica.

Assim, considerando a necessidade de concluir a presente pesquisa, não havendo tempo hábil para aguardar o retorno do Promotor, optou-se por enviar o questionário, o qual foi respondido por sua assessoria.

Na primeira parte do questionário, foram elaboradas perguntas referentes à notificação da 1ª Promotoria de Justiça quando constatadas irregularidades nas propriedades rurais, e qual o procedimento por ela adotado. A seguir, as partes relevantes para o estudo.

(...) em geral, as denúncias relativas à supressão ilegal de vegetação nativa são comunicadas à esta Promotoria de Justiça pela Polícia Militar Ambiental ou IBAMA através do encaminhamento de cópia dos autos de infração lavrados nesse sentido.

Além disso, o MPMS possui um órgão auxiliar da atividade funcional, denominado Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente (CAOMA) que conta com o assessoramento do Núcleo Ambiental, dirigido pelo Promotor de Justiça Dr. Luciano Furtado Loubet.

O Núcleo Ambiental coordena diversas ações institucionais destinadas à defesa do meio ambiente no Estado, algumas envolvem operações conjuntas com os órgãos ambientais de fiscalização e outras são realizadas no âmbito do próprio MPMS. Estas últimas, muitas vezes realizadas com o auxílio do Núcleo de Geotecnologias – NUGEO visando a detecção de desmatamento ilegal de vegetação nativa e constatação de irregularidades ambientais nas áreas de preservação permanente e reserva legal por meio da análise de imagens de satélites (Landsat-8, Sentinel e Cbers) no tempo.

Do relato, tem-se que os órgãos que mais auxiliam na fiscalização de irregularidades ambientais são a própria Polícia Militar Ambiental (PMA) e o IBAMA. Isso permite entender que um eventual sucateamento destes órgãos, com perda de fiscais e de recursos, implicaria na redução de efetividade da sua atuação.

Infelizmente, pelo menos em relação ao IBAMA, existem evidências que apontam as sérias dificuldades que o órgão vem passando nos últimos anos, com o corte de verbas, a má utilização destas, seu aparelhamento e redução do número

de fiscais, conforme denunciado no ano de 2019 em carta aberta assinada por mais de 400 servidores do Instituto<sup>11</sup>.

Apesar disso, vê-se que o Mato Grosso do Sul conta, ainda, com o auxílio de órgãos que monitoram e desenvolvem atividade de combate ao desmatamento ilegal, como é o caso do CAOMA e NUGEO, sendo este segundo vinculado ao primeiro, e o Ministério Público Estadual possui uma divisão específica que atua na repressão de irregularidades ambientais.

Sobre a atuação destes órgãos, a assessoria da 1ª PJ esclareceu:

A depender da irregularidade ambiental constatada pelo NUGEO, o CAOMA encaminha o relatório elaborado para o Polícia Militar Ambiental a fim de realizarem vistoria “in loco” para constatação e tomada das providências cabíveis, as quais pode-se citar a autuação administrativa com aplicação de multa e/ou suspensão das atividades danosas ao meio ambiente até eventual regularização perante o órgão ambiental competente, bem como outras previstas em regulamento próprio. E como mencionado anteriormente, o auto de infração é devidamente encaminhado à Promotoria de Justiça da Comarca responsável pela tutela do meio ambiente onde o imóvel rural se localiza para, também, adotar as providências cabíveis. Caso o fato também constitua crime ambiental, os documentos, são muitas vezes, encaminhados para a Delegacia de Polícia Civil pela própria PMA.

Por fim, cumpre mencionar que esta atuação institucional realizada no âmbito do CAOMA gerou ao longo dos anos inúmeros resultados positivos para o meio ambiente do Estado.

No portal do CAOMA, inserido no site do MPMS, pode-se verificar a existência de inúmeros projetos ambientais e urbanísticos já levados a efeito por esta instituição, são eles: Programa SOS Rios; Programa DNA Ambiental; Programa CEIPPAM; Projeto Vinhaça; Projeto Quapivara; Projeto de Implementação de Logística Reserva, Resíduos Sólidos e Transbordo.

Sobre o procedimento adotado pela PJ quando informada sobre alguma irregularidade em propriedades rurais, a assessoria esclareceu que uma das primeiras exigências é de que o proprietário realize a inscrição no CAR e elabora um PRADA, delimitando e isolando a área de RL e APP.

Com o recebimento de cópia dos Relatórios Técnicos realizados pelo NUGEO e/ou dos autos de infração, esta Promotoria de Justiça instaura procedimento extrajudicial (Inquérito Civil) a fim de buscar a regularização jurídica-ambiental da propriedade rural, visando, em síntese, a inscrição da propriedade rural no CAR-MS, elaboração de

---

<sup>11</sup> “(...) nos anos recentes, o IBAMA e o ICMBio passaram a ser atacados e sofrer com a falta de estrutura evidenciada especialmente pelo fechamento de unidades, bloqueio a novos concursos, destruição de leis ambientais, ingerência de políticos aliados a segmentos fiscalizados por lei, cortes orçamentários, entre outros.” (Disponível em <https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Carta-aberta-IBAMA-ao-Brasil.pdf>)

PRADA, delimitação e isolamento da RL ou APP degradada e compensação pelo dano ambiental causado.

A assessoria da PJ esclarece, ainda, que na sua atuação, sempre se tenta buscar a resolução consensual dos conflitos, promovendo acordos extrajudiciais com os proprietários, a fim de evitar a judicialização das questões. A medida é eficiente se considerado que o Judiciário já é demasiadamente assoberbado.

Conforme orientação institucional, busca-se inicialmente a resolução consensual das irregularidades ambientais por meio de encaminhamento de proposta de Termo de Ajustamento de Conduta ao responsável legal da propriedade rural, pelo qual se propõe o cumprimento de obrigações para regularização das irregularidades ambientais nos prazos acordados.

Sendo aceita a proposta pelo responsável legal da propriedade e eventual contraproposta pelo Promotor de Justiça dentro dos parâmetros legais, o TAC é devidamente formalizado entre as partes. A partir desta formalização o Membro promove o arquivamento do Inquérito Civil submetendo-o à homologação do Conselho Superior do Ministério Público, cuja função, nesse caso, é verificar a legalidade dos termos do acordo extrajudicial firmado para o caso concreto.

Somente nos casos de desinteresse da parte investigada em firmar acordo ou inércia na regularização da situação ambiental da propriedade, ainda nos autos do Inquérito Civil, é que esta Promotoria de Justiça se utiliza da via judicial para tutelar o meio ambiente. Mesmo com o ingresso da ação civil pública respectiva, o Membro sempre busca oportunizar ao requerido a resolução consensual do conflito no decorrer do processo judicial propondo-lhe a formalização de acordo judicial para regularização da situação ambiental de sua propriedade rural, pondo-se fim àquela demanda judicial.

Em todos os casos, sempre é analisado se os fatos que ensejaram a instauração do Inquérito Civil constituem ilícito penal, ocasião em que o Membro requisita a instauração de Inquérito Policial para a apuração criminal dos fatos.

A formalização de TACs é, portanto, um dos mecanismos mais utilizados para garantir o cumprimento legislação ambiental. Segundo informações fornecidas pela própria PJ em resposta ao questionário, entre 01/09/2018 a 01/07/2020 formalizou-se 37 TACs e 8 acordos judiciais na área do meio ambiente, ressaltando, ainda, que a grande maioria é, em geral, arquivada em decorrência do seu integral cumprimento. Contudo, no caso de descumprimento, ingressa-se com duas ações de cumprimento de sentença: uma cobrando a obrigação de fazer (de regenerar a área degrada) e outra pleiteando o pagamento de quantia certa, a qual consiste, basicamente, compensação pelo dano ambiental causado e da multa pecuniária pelo descumprimento da obrigação.

A PJ relata, ainda, que apesar de não ser mais sua incumbência o acompanhamento da efetiva execução do PRADA, pois a atribuição passa a ser do Imasul, ela envia a este órgão informações sobre o TAC firmado, solicitando que, caso haja descumprimento, seja imediatamente informado ao Ministério Público.

Esta Promotoria de Justiça não acompanha o efetivo cumprimento do PRADA, a fiscalização de seu cumprimento e da recuperação das áreas, será feita pelo órgão ambiental competente, ou seja, pelo IMASUL. Entretanto, com a comprovação da delimitação ou isolamento das áreas degradadas já é possível inferir que haverá regeneração natural da área até a efetiva análise do CAR e PRADA pelo IMASUL.

No ato do arquivamento do Procedimento Administrativo pelo cumprimento integral do TAC, esta Promotoria de Justiça encaminha cópia do TAC e dos documentos apresentados pelo compromissário ao IMASUL solicitando que este órgão informe caso haja descumprimento, para fins de execução do TAC.

Esclarecida atuação do Ministério Público no auxílio à proteção da vegetação nativa e na execução da lei ambiental, passou-se à segunda fase do questionário, na qual são feitas perguntas sobre os aspectos regionais do desmatamento identificado na região.

Segundo informado pela PJ em resposta às perguntas enviadas, a maioria da supressão ilegal da vegetação constatada é para uso do solo na agricultura – mais do que para a pecuária, e que ocorre geralmente em grandes e médias propriedades, onde a atividade econômica é mais intensa.

**P:** O desmatamento ilegal é mais comumente observado em grandes, médias ou pequenas propriedades rurais? Ou não há uma diferença considerável?

**R:** Geralmente nas grandes e médias propriedades, as pequenas são minoria. Até porque as grandes e médias são onde tem uma atividade econômica mais ativa.

**P:** Nos casos apurados, a supressão da vegetação é feita para a expansão de áreas agrossilvipastoris? Se sim, é possível identificar uma relação entre o desenvolvimento do agronegócio e o desmatamento na região?

**R:** A maioria das atividades é sim. Na verdade, esse conceito... eu ia te afirmar que a maior parte delas são para produção agrícola, de plantação mesmo, não tanto a pecuária, só que esse conceito de agrossilvipastoril é um conceito do Código Florestal e diz respeito a uma produção mais sustentável... Então você vai ter na propriedade uma área de agricultura, outra de pecuária... ou seja, um tipo de produção que se integra. Então, esse conceito é mais amplo. Mas a maioria das propriedades que já passou pela promotoria com

irregularidades o desmatamento vem para ser utilizado como área de agricultura mesmo.

Com relação a outras propriedades que tem uma produção de pecuária, eu posso te dizer que a maioria das irregularidades delas é a ausência de limitação do gado para as áreas de APP e RL, porque quando eles vão até o rio tomar água, eles pisoteiam e acabam prejudicando a vegetação rasteira e também impedindo que outras árvores cresçam no local. Eles também promovem o assoreamento de rios. Então nessas propriedades o que a gente mais observa é a ausência de cercamento das áreas de APP e RL.

Como já foi afirmado pela primeira entrevistada, é comum se observar nas propriedades rurais APPs conservadas - ao menos em tese, uma vez que, como é afirmado a seguir, uma área APP ou RL respeitada não é sinônimo de área preservada -, mas RL em déficit.

**P:** Especificamente na região, os proprietários e possuidores rurais, de maneira geral, observam os limites de APP e Reserva Legal estabelecidos em lei, ou há muitas irregularidades?

**R:** De maneira geral, eles não respeitam o limite da RL. APP geralmente é mais respeitada, porém ela pode até estar sendo preservada no limite que o Código Florestal traz de quantidade de vegetação a partir da beira do rio, ou da nascente, ou do curso d'água. Pode até ser respeitada, mas isso não significa que eles não adentram os limites e de alguma forma geram degradação. Então, de forma mais objetiva: eles respeitam menos os limites de RL, porém ainda assim tem muita degradação das APPs, apesar da quantidade de mata ciliar estar sendo respeitada.

Por fim, foi questionado sobre os desafios enfrentados pela PJ no combate ao desmatamento, bem como sua visão da legislação ambiental brasileira.

**P:** Quais são os maiores desafios enfrentados pela Promotoria quando atua no combate ao desmatamento?

**R:** É realmente que os produtores rurais, pelo menos os mais antigos, não se atentam às questões ambientais. Falta a consciência de que se ele não preservar o estipulado, isso vai impactar a própria produção dele ali e que vai prejudicar ele mesmo.

Sobre os desafios, complementando a resposta da 1ª PJ, é interessante mencionar que no primeiro dia do Webnário de Direito Ambiental organizado pelo Ministério Público do Mato Grosso e pela Escola Superior do Ministério Público do Mato Grosso do Sul, que teve lugar no dia 22 de outubro de 2020, discutiram-se os aspectos polêmicos do Código Florestal, ocasião em que a Promotora de Justiça Ana Luiza Ávila Peterlini de Souza destacou que, em sua atuação no estado do Mato Grosso, percebe como maiores dificuldades para a implantação do Código Florestal a falta de vontade política e dos próprios produtores rurais em concluir os processos de recuperação – primeiro porque eles acreditam que a lei vai ser flexibilizada ou que novamente vai haver algum tipo de anistia (e o pensamento se justifica dadas às sucessivas prorrogações do prazo final para inscrição no CAR), e

segundo porque sabem que, chegando o estágio final do processo vão ter que custear o plano de recuperação apresentado -, e há receio por parte dos servidores dos órgãos ambientais de serem responsabilizados criminalmente por algum erro de interpretação ou na avaliação, e acabam criando pendências nos processos, impossibilitando sua conclusão.

Na mesma ocasião, o segundo palestrante, o Promotor de Justiça Luciano Furtado Loubet, responsável pela Coordenadoria de Apoio aos Promotores Ambientais do Mato Grosso do Sul, afirmou que muito produtores tentam burlar a fiscalização. O Promotor afirmou que estado, logo no início da implantação do CAR, bastava um cadastro via internet para emitir autorização para corte de árvores isoladas, contudo, tais autorizações estavam sendo utilizadas para justificar a supressão ilegal da vegetação. Diante disso, o MPMS levou a situação até o governo do estado, motivo pelo qual atualmente só é dada a autorização após análise via satélite da área indicada.

Recentemente, no entanto, o Promotor contou que, no seu dia a dia de trabalho, tem visto uso indevido das licenças de limpeza de pastagem. Neste caso, contudo, ele afirma que é mais difícil o monitoramento e responsabilização dos produtores rurais, uma vez que nem sempre é possível verificar por meio do satélite se é caso, de fato, de limpeza, ou desmatamento ilegal. Muitas vezes, portanto, é necessário que seja feita vistoria in loco, o que demanda servidores e despesas com o deslocamento.

**P:** A legislação ambiental brasileira é eficaz na proteção da vegetação nativa? Se sim, na sua visão, o que explica os números crescentes do desmatamento no país?

**R:** A legislação ambiental, apesar desse Novo Código Florestal trazer bastante retrocesso, ele ainda preserva, ainda tem força. Porém o que falta é a consciência de quem atua nessa área, dos proprietários de observar de forma correta a legislação. Por exemplo, para a supressão de vegetação, ele precisa seguir um parâmetro legislativo e regulamentar para obter uma licença. O desmatamento não é proibido, se a gente for olhar para um bioma menos protegido. Então, o que eles não fazem é um desmatamento legal e acabam prejudicando demais o meio ambiente. Por exemplo se eles acabam suprimindo uma área de mata atlântica. O bioma da mata atlântica você não pode suprimir em nenhuma hipótese para a exploração econômica, só pode suprimir se tiver interesse público.

Então, eu acho que a legislação é boa, porém ela não é eficaz para a conscientização de quem deve observar ela. Mas eu também posso te apontar que, apesar dela ser boa, o que a gente não tem muito de forma eficiente é o controle ambiental. Os nossos órgãos ambientais são muito assoberbados, tem muito trabalho, pouco efetivo. Por

exemplo, agora com a implantação do CAR, o Imasul que é o nosso órgão ambiental estadual, responsável pelos licenciamentos, ficou com um volume de trabalho muito grande. Então os proprietários vão lá, cadastram a propriedade deles, porém a análise desse cadastro só vai ser feita muito tempo depois. No ano passado, em reunião do núcleo ambiental de Campo Grande, o Dr. Luciano Loubet disse que a projeção para que o Imasul fizesse toda a avaliação de todos os CARs do estado era de 5 anos. Isso é muito tempo. Então, vamos supor que um proprietário faça um cadastro e, nesse momento, declare uma quantidade “x” de vegetação nativa e uma quantidade “x” de RL, só para atender os critérios do CAR. Quando o Imasul for fazer a análise por meio de satélite, vai observar que aquele proprietário declarou mais do que efetivamente tem, então ele vai ter que regularizar a situação. Daí o órgão ambiental vai provocar o proprietário para fazer essa adequação, mas vamos supor que isso se dê daqui a 5 anos, e só a partir de então o proprietário vai fazer um PRADA pra regularizar a situação, então o meio ambiente vai estar há mais de 5 anos em déficit. Porque o Imasul vai demorar pra analisar e o proprietário vai demorar para colocar em prática a execução da recuperação daquela área, então, essa ausência de efetividade dos órgãos de controle, acaba tornando ineficaz a legislação ambiental brasileira.

Do trecho, extrai-se que, na visão da 1ª PJ de Ponta Porã, a legislação em si é boa, mas a sua implementação deixa a desejar pela ineficiência dos órgãos de fiscalização.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Coletados os dados, foi possível ter uma maior compreensão da realidade do estado de Mato Grosso do Sul no que diz respeito à implantação dos dispositivos do Código Florestal no combate ao desmatamento ilegal em propriedades rurais particulares e, assim, comparar essas informações com os parâmetros de eficácia social previamente estabelecidos.

Conforme mencionado, são três os fatores que tornam uma lei ineficaz: a desatualização, o misoneísmo e a antecipação à realidade social. Deste três, o único que realmente pode ser identificado como entrave para a implementação do Código Florestal é o misoneísmo, ou seja, a constante tentativa de manutenção de privilégios de uma elite, a qual, em geral, tem grande expressão política, como é o caso da Frente Agropecuária Parlamentar (FAP), por todos os motivos já explicitados no primeiro capítulo, no qual tratou-se da formação da elite agrária brasileira e das oligarquias do Mato Grosso do Sul. Por tal motivo é que se percebe, como afirmou a Promotora Ana Luiza Ávila Peterlini de Souza no Webnário de Direito Ambiental, uma falta de vontade política, que pode ser vista na ausência de promoção de políticas públicas para a incentivar a proteção do meio ambiente, bem como na demora da regulamentação de diversos dispositivos do Código Florestal, como o CRA.

Apesar dessa constante tentativa de manutenção de desigualdades, percebe-se que ela não é capaz de relegar o Código Florestal ao campo da ineficácia, isso porque vive-se num tempo de muita resistência, de muita discussão e problematização de questões sociais. Além disso, não se pode esquecer que o Brasil não está isolado e nem é autossuficiente, tendo que adequar sua produção aos parâmetros do mercado internacional, o qual exige uma observância das leis ambientais.

Do que se extraiu dos dados coletados em pesquisa de campo e dos artigos citados, ainda, é possível perceber que apesar de ser enfrentadas muitas dificuldades na implantação do Código Florestal, também houve muitas conquistas: o Mato Grosso do Sul, pouco tempo depois da Lei nº 12.651/2012, editou o Decreto Estadual regulamentando o CAR, o PRA e o criando a CRAE no Estado, bem como o Decreto nº 14.273/2015, que, regulamentando o artigo do Código Florestal que

trata das zonas úmidas, conferiu maior proteção ao Pantanal, aumentando o tamanho da RL a ser observada<sup>12</sup>; conseguiu desenvolver um software eficiente para cadastro do CAR e PRA e seu posterior monitoramento; apesar da morosidade muitos processos já foram analisados e estão em fase de acompanhamento; e há a exigência das instituições financeiras de inscrição no CAR para concessão de crédito bancário.

Deste modo, entendendo-se o Código Florestal como uma legislação eficaz, passa-se à análise de seus efeitos, iniciando-se pelos positivos, que, como mencionado, são o controle social, efeito educativo, conservador e transformador.

O controle social, que é a ameaça de sanção no caso de descumprimento da norma, dentro da problemática da pesquisa, pode ser entendida como as multas impostas aos produtores rurais quando constatadas irregularidades no imóvel – segundo informação da assessoria da 1ª Promotoria de Justiça de Ponta Porã, as multas aplicadas variam a depender do órgão que as impõe e do tipo de vegetação danificada (se cerrado, pantanal ou mata atlântica) e, sem prejuízo dessa prestação pecuniária, o fazendeiro deve arcar com os custos da regeneração da área afetada -, bem como o constante monitoramento via satélite por parte dos órgãos ambientais.

Interessante ressaltar que, na visão da primeira entrevistada, a bióloga Wandi Mara Frediani Tirelli, o Brasil deixa a desejar nas multas aplicadas aos produtores rurais, o que reduz a eficiência da legislação ambiental brasileira. Já a 1ª PJ de Ponta Porã/MS, em resposta às questões enviadas, afirmou acreditar que as multas são de valores significativos e causam incômodo aos produtores rurais, os quais, quando firmam acordo com o Ministério Público, além de pagar a multa administrativa, arcam com o projeto de recuperação da área.

Outro efeito positivo da lei é o educativo, no sentido de que a elaboração de uma norma fomenta debates antes e depois de sua vigência, bem como a elaboração de políticas públicas de incentivo ao seu conhecimento. O próprio Código Florestal, em seu artigo 41, determina a criação de políticas públicas de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente. No Mato Grosso do Sul, contudo, a área não é muito explorada. Pelo menos é o que relata o Promotor de Justiça Luciano Furtado Loubet, o qual afirmou que, apesar da edição do Decreto nº

---

<sup>12</sup> Embora o Promotor de Justiça Luciano Furtado Loubet aponte que essa proteção deveria advir de lei federal, uma vez que o Decreto Estadual pode ser facilmente revogado.

15.323/2019 que criou o Programa Estadual de Serviços Ambientais, não existem muitas políticas afirmativas nesse sentido, sendo poucas as iniciativas.

Sobre o efeito conservador, como já dito, este deve ser visto com cautela em países em desenvolvimento, uma vez que seu intuito é conservar o estado das coisas, podendo, portanto, impedir progressos, de modo que já não se trataria de um efeito positivo. No caso do Código Florestal, trata-se de uma análise complexa. Isso porque, apesar da lei ter instituído mecanismos julgados importantes ou com muito potencial para o controle do desmatamento e proteção da vegetação nativa, ele também anistiou dívidas de proprietários rurais que desmataram ilegalmente até 22/07/2008, bem como os isentou, quando preenchidos os requisitos, de restaurar as porções degradadas, criando as áreas consolidadas. No Mato Grosso do Sul, acredita-se que muitos proprietários rurais se beneficiaram da anistia, isso porque, conforme declaração da primeira entrevistada, a maioria de seus clientes aderiram ao Programa MS Mais Sustentável.

Quanto ao efeito transformador da norma, o qual se trata das mudanças que ela promove na sociedade, pode-se entender que os mecanismos criados pelo Código Florestal, apesar de todas as falhas e problemas em sua implantação, criaram uma nova forma de fiscalização e monitoramento, com recursos mais tecnológicos e instantâneos, tornando ao menos o CAR um recurso essencial para o desenvolvimento das atividades agrícolas.

Demonstrou-se, também, que uma norma, ainda que eficaz, pode produzir efeitos negativos em duas situações: quando a autoridade é omissa em aplicá-la, ou quando não existe estrutura para tanto.

Neste ponto, vale mencionar que, em que pese as diversas pontos de vista de cada entrevistado sobre as falhas da legislação ambiental brasileira, bem como dos palestrantes do Webnário de Direito Ambiental, há um ponto de convergência entre todos eles: a ineficácia dos órgãos ambientais, mormente diante da falta de servidores e excesso de atribuições.

Sobre o assunto, também, foram trazidas informações sobre o sucateamento do Ibama, aparelhamento dos órgãos ambientais para atender a interesses políticos, e a deslegitimação da atuação desses agentes.

Assim, a presente pesquisa alcançou o objetivo almejado, qual seja analisar a eficácia do Código Florestal na proteção da vegetação nativa no Estado do Mato

Grosso do Sul ante o desmatamento provocado pela expansão dos pastos e lavouras para o desenvolvimento da agropecuária, concluindo-se que, apesar das inúmeras falhas apontadas na fiscalização, na gestão dos órgãos ambientais e na política ambiental brasileira, bem como algumas disposições controversas trazidas pela Lei 12.651/2012, o Código Florestal não pode ser considerado ineficaz, mas sim uma lei eficaz, mas que por falhas na sua implementação e fiscalização apresenta efeitos negativos.

## REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. Direito ambiental esquematizado. 7ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2016.

Altas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. Maureen Santos, Verena Glass, organizadoras. – Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018.

BRASIL. Projeto de Lei nº 1.876 de 1999. Dispõe sobre as Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal e dá outras providências. Disponível em: < [http://imagem.camara.gov.br/MostrIntegralimagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=1876&intAnoProp=1999&intParteProp=1#/> Acesso em: 22 de junho de 2020.](http://imagem.camara.gov.br/MostrIntegralimagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=1876&intAnoProp=1999&intParteProp=1#/)

BRASIL. Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm) > Acesso em: 22 de junho de 2020.

>  
BRASIL. Mensagem de Veto nº 212 de 25 de maio de 2012. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm) >. Acesso em 22 de junho de 2020.

BUTARELLI, Gianete & MISSIO, Fabricio. (2017). Conflitos Indígenas em Mato Grosso do Sul: uma análise a partir da formação histórica, política e econômica do estado. Disponível em: < <https://www.online.unisc.br/anais/index.php/sidr/article/view/16676/4278> > Acesso em 02 de dezembro de 2020.

CASARIN, H. C. S.; CASARIN, S. J. Pesquisa científica: da teoria à prática [livro eletrônico]. 1ed. Curitiba: InterSaber, 2012.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Sociologia Jurídica. 11ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA (CEPEA); CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA (CNA). PIB do agronegócio brasileiro de 1996 a 2018. Disponível em: < <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx> > Acesso em 22 de junho de 2020.

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Relatório. Onde estamos na implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos estados brasileiros. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019. Disponível em: < <https://www.inputbrasil.org/publicacoes/onde-estamos-naimplementacao-do-codigo-florestal> > Acesso em 22 de junho de 2020.

DE CARVALHO, E. B.; ROSA, I. C. Precisa-se de um novo Código Florestal: projetos nacionais e os debates em torno da alteração da legislação florestal brasileira entre 1934 e 1965. *Diálogos*, v. 23, n. 3, p. 216-240, 15 out. 2019.

DE CARVALHO, E. B.; RAJÃO, R.; GIUDICE, R. d. Uma Breve História da Legislação Florestal Brasileira: Primeira Parte (1500-1979). *Observatório do Código Florestal*, 2018. Disponível em < <http://observatorioflorestal.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Livro-Uma-Breve-Hist%C3%B3ria-do-C%C3%B3digo-Florestal-Parte-1-Observat%C3%B3rio-do-C%C3%B3digo-Florestal-2018.pdf> >. Acesso em: 22 de junho de 2020.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*. 20ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DRUMMOND, José Augusto. A legislação brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. II, n. 3 e 4, p. 127-149, 2. sem. 1998 e 1. sem. 1999.

FAO. 2016. *El Estado de los bosques del mundo 2016. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra*. Roma.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. Editora Globo. 3.ed. Rio de Janeiro, 2001.

O ECO. O que são Cotas de Reserva Ambiental (CRAs)? Disponível em < <https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28921-o-que-sao-cotas-de-reserva-ambiental-cras/> > Acesso em 22 de junho de 2020.

PORTAL DO MS. *Economia de MS*. Disponível em < <http://www.ms.gov.br/a-economia-de-ms/> >. Acesso em 22 de junho de 2020.

PRADO JR., Caio. *A questão agrária no Brasil*. 2ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

RAJÃO, Raoni; et al. The Rotten Apples of Brazil's Agribusiness. *Science*. NY. Vol. 369. p. 246-248, 17 de julho de 2020.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 19ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o Autoritarismo Brasileiro*. 1ed. São Paulo: Companhia da Letras, 2019.

SEVÁ, Janaína Tude. A mão que afaga é a mesma que apedreja: preservando a natureza que é possível! Propriedade da terra, classes dominantes e representação política no Brasil contemporâneo – a reforma do Código Florestal Brasileiro de 1965. Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Disponível em <<https://tede.ufrj.br/jspui/bitstream/jspui/1293/5/2016%20-%20Jana%20adna%20Tude%20Sev%20a1.pdf> > Acesso em 22 de junho de 2020.

SOARES-FILHO, Britaldo; et al. Cracking Brazil's Forest Code. Science. NY. Vol. 344. p. 363-364, 25 de abril de 2014.

TERRABRASILIS. Incrementos de desmatamento – Amazônia Legal. Disponível em <[http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/increments](http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/increments)> Acesso em 22 de junho de 2020.

VALDIONES, Ana Paula; BERNASCONI, Paula. (2019). Transparência Florestal do Mato Grosso: do papel à prática. Implementação do Código Florestal pelos Estados brasileiros. Instituto Centro de Vida. Cuiabá-MT. Ano 6, Vol. 11, maio de 2019. Disponível em < <https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2019/07/2019-transparenciaflorestal-CAR.pdf> > Acesso em: 22 de junho de 2020.

## APÊNDICE

## **Apêndice A – Roteiro da entrevista realizada com a Ma. Wandi Mara Frediani Tirelli.**

**1) No que consiste o trabalho desenvolvido pelo escritório?**

**1.1.** Há quanto tempo a entrevistada trabalha com licenciamento ambiental? (Se antes de 2012: quais foram as mudanças promovidas pelo Novo Código Florestal? Como era antes dele? / Se depois de 2012: teve relação com a necessidade de adequação dos produtores rurais ao novo Código?)

**2) Relação com os produtores rurais;**

**2.1.** Tem muito produtores que buscam o escritório?

**2.2.** Qual o objetivo deles quando procuram o escritório?

**2.3.** Qual o principal interesse deles para aderir o CAR, PRA etc?

**2.4.** Eles cumprem com os projetos de conservação ou regeneração de área degradada?

**2.5.** Eles respeitam áreas de APP e RL?

**2.6.** Eles são pessoas bem informadas?

**2.7.** Eles se preocupam em regularizar a situação das suas propriedades?

Eles colaboram com o escritório?

**2.8.** Qual o perfil dos clientes do escritório?

**3) Mecanismos do Código Florestal;**

**3.1.** Com quais mecanismos do Código Florestal o escritório trabalha (CAR, PRA, CRA etc)?

**3.2.** Aliás, o escritório trabalha bastante com o Código Florestal, ou se atém mais ao Decreto Estadual?

**3.3.** Sobre o CAR, é um processo demorado? Quanto tempo mais ou menos entre a inscrição e a finalização do cadastro?

**3.4.** Quais são as etapas do CAR?

**3.5.** O que acontece depois que o CAR é validado e está ativo?

**3.6.** Dos imóveis rurais que a Biodomus cuida, quantos já tiveram o CAR validado?

**3.7.** Quantos desses imóveis aderiram ao MS Mais Sustentável (ou seja, tem áreas consolidadas)?

**3.8.** O escritório também atua com o CRA? A entrevistada tem informação de que algum dos produtores rurais que são clientes fazem uso desse mecanismo?

**4) Sobre o IMASUL;**

**4.1.** Como é a relação com o Imasul? Eles são acessíveis?

**4.2.** O sistema para cadastro e controle das propriedades é próprio do Imasul ou é nacional? É um sistema bom (rápido, eficiente)?

**4.3.** Na sua opinião, o Imasul é um órgão eficiente? Bem organizado? Dispõe de recursos para atender as demandas?

**4.4.** Imasul faz um controle rígido na análise dos imóveis inscritos no CAR?

**5) Opinião da entrevistada;**

**5.1.** Sobre a legislação ambiental brasileira (Código Florestal e Decreto Estadual - eficácia);

**5.2.** Sobre a ameaça da expansão do agronegócio;

**5.3.** Se existem dificuldades no trato com os produtores rurais.

## **Apêndice B – Questionário enviado à 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Ponta Porã/MS**

### **Procedimento da 1ª Promotoria de Justiça**

1. Como chega ao Ministério Público a notícia de que determinada propriedade rural está realizando supressão ilegal da vegetação nativa das suas áreas de Reserva Legal e/ou APP?
2. Diante da informação, qual é o procedimento adotado pela Promotoria?
3. Com que frequência são firmados Termos de Ajustamento de Conduta? Eles geralmente são cumpridos? Como é feito o acompanhamento?
4. No caso de descumprimento do TAC, qual é a medida adotada pela Promotoria?
5. De modo geral, é um procedimento eficaz? Consegue-se a regeneração da área desmatada?

### **Aspectos regionais**

6. O desmatamento ilegal é mais comumente observado em grandes, médias ou pequenas propriedades rurais? Ou não há uma diferença considerável?
7. Nos casos apurados, a supressão da vegetação é feita para a expansão de áreas agrossilvipastoris? Se sim, é possível identificar uma relação entre o desenvolvimento do agronegócio e o desmatamento na região?

### **Atuação da 1ª Promotoria de Justiça**

8. A Promotoria desenvolve ou participa de ações voltadas para o combate ao desmatamento ilegal?
9. Existe cooperação com outros órgãos ou com o Poder Público?

### **Opinião pessoal do entrevistado**

**10.** Especificamente na região, o senhor acredita que os proprietários e possuidores rurais, de maneira geral, observam os limites de APP e Reserva Legal estabelecidos em lei, ou há muitas irregularidades?

**11.** Na sua opinião, quais são os maiores desafios enfrentados pela Promotoria quando atua no combate ao desmatamento?

**12.** A legislação ambiental brasileira é eficaz na proteção da vegetação nativa? Se sim, na sua visão, o que explica os números crescentes do desmatamento no país?