

# Proteção das Florestas do Brasil – Contexto histórico e atual da Política Pública Ambiental Brasileira

*Mayra Stevanato*

da Universidade Estadual de Maringá - Paraná - Brasil  
mayrastevanato@gmail.com

*Ana Paula Colavite*

da Universidade Estadual do Paraná – Campo Mourão - Brasil  
apcolavite@hotmail.com

*Mauro Parolin*

da Universidade Estadual do Paraná - Campo Mourão - Brasil  
mauroparolin@gmail.com

---

**Resumo:** A política ambiental brasileira surgiu, primeiramente, em prol de necessidades econômicas e sociais. E, contrariando preceitos de preservação ambiental e com ações pouco efetivas em relação à preservação florestal, as primeiras leis com tal escopo eram caracterizadas como ações de mitigação de problemas socioambientais. A falta de fiscalização e de cobranças para a aplicação dessas leis contribuiu para que poucas medidas de proteção, de fato, fossem implantadas. Esse cenário, todavia, passou por mudanças a partir do século XX, sob influência de movimentos internacionais, pressões internas e florestas devastadas, a política ambiental brasileira se moldou, então, em busca de maiores medidas protetivas para as florestas. Com a aprovação do Código Florestal de 1965 e as muitas medidas provisórias ulteriores que foram reformulando o texto original, a política de preservação florestal no Brasil se tornou mais rígida. Em 1998 foi aprovada a Lei de Crimes Ambientais (Lei n.º 9.605/98), a primeira lei a determinar sanções penais e administrativas para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Assim, infrações passaram a ser uniformizadas e melhor definidas, havendo avanço em relação à responsabilização de crimes contra a natureza. Entretanto, em 2012, uma nova versão do Código Florestal brasileiro foi aprovada, anistando vários desmatamentos ilegais e permitindo a diminuição das florestas brasileiras, mormente quanto à vegetação ripária. Este trabalho buscou discutir todas essas flutuações da política ambiental brasileira com foco na proteção florestal, realizando um levantamento da legislação referente a esta e do momento político nacional e internacional no qual essas foram desenvolvidas e implantadas.

**Palavras-chave:** leis ambientais; código florestal; política ambiental; Mata Atlântica; floresta.

---

## Introdução

As discussões em relação ao desenvolvimento sustentável, à preservação ou à utilização dos recursos naturais causando menor impacto possível se tornaram uma grande pauta dos debates ambientalistas em todo o mundo. O conceito de preservação se desenvolveu a partir da década de 1970 e ganhou força, atualmente, com a implantação da educação ambiental em

Nota: A presente pesquisa integra uma pesquisa de doutorado relacionada à fragmentação florestal da Mata Atlântica Brasileira.

escolas, com o desenvolvimento de empresas sustentáveis e com o esforço de governantes em realizar ações e acordos que minimizem os impactos das ações humanas na natureza.

Embora medidas de proteção ambiental não sejam recentes, a sociedade brasileira, como muitas outras, desenvolveu-se sem considerar as consequências da exploração e do consumo indiscriminado de recursos naturais. Pode-se inferir que a política ambiental brasileira cresceu sob a influência e em resposta às exigências e aos movimentos internacionais que, a partir da metade do século XX, ganharam força por todo o mundo.

Para compreender o cenário atual de proteção das florestas brasileiras, é preciso que haja caracterização do processo de evolução e reconhecimento dos caminhos percorridos e flutuações da legislação ambiental. Desse modo, este trabalho teve por objetivo apresentar uma discussão sobre como os interesses políticos, econômicos e sociais foram impactantes na formulação e aplicação da legislação ambiental brasileira, exibindo uma análise histórica das políticas públicas ambientais no Brasil com foco na proteção e preservação de florestas, com especial destaque para a Mata Atlântica. Para isso, realizou-se extensivo levantamento bibliográfico, de textos acadêmicos e legislações, que embasasse as discussões propostas neste artigo.

### **Proteção florestal: ideias precursoras**

Desde o início de sua colonização, a história do Brasil tem sido marcada por ciclos econômicos exploratórios. De acordo com Drummond (1997, p. 53) “o território brasileiro foi alvo do projeto expansionista de um povo com notáveis competências para a exploração sistemática dos recursos naturais das terras ‘novas’ do ultramar”, em busca de tomar posse do território brasileiro, a Coroa portuguesa iniciou o processo de colonização das terras com ciclos de intensa exploração dos recursos naturais, sendo o primeiro deles o de exploração do pau-brasil.

O ciclo de exploração do pau-brasil foi intenso e, em pouco tempo, a espécie se tornou escassa, abrindo espaço à derrubada das florestas para implantação de espécies exóticas, com destaque para a cana-de-açúcar, base da economia colonial. Além da retirada das florestas para formação das áreas de plantio, as caldeiras dos engenhos de produção do açúcar também eram alimentadas por árvores de floresta primária (PÁDUA, 2002). E, nesse sentido, parcela significativa das florestas componentes da Mata Atlântica foi retirada para servir de combustível, prática que facilmente poderia ser substituída pela utilização dos próprios bagaços de cana.

Com o avanço do desmatamento, houve o descobrimento de depósitos de ouro e diamante, e, com isso, o início da exploração mineral. Conquanto o desmatamento em decorrência deste ciclo não tenha sido tão intenso quanto seu antecessor, não se pode ignorar a desenfreada retirada da Mata Atlântica, principalmente na região de Minas Gerais, para esta finalidade.

Na primeira metade do século XIX, em busca de atender à demanda internacional, houve a expansão das lavouras de café no Brasil. Gomes (2011) descreve o café como um “devorador de selvas”, pois, segundo o pensamento desenvolvimentista da época, a vegetação era vista como um “estorvo”, por isso, deveria ser retirada para dar espaço à civilização e aos processos de desenvolvimento.

Segundo Dean (1995), o estado do Rio de Janeiro havia sido poupado do cultivo de cana-de-açúcar por seu terreno acidentado, porém, logo, percebeu-se seu potencial para o desenvolvimento da cultura cafeeira, e, por conseguinte, as fazendas de café começaram a surgir no estado.

A partir de 1840 a demanda internacional pelo café brasileiro aumentou muito. De acordo com Delfim Netto (1979), a infestação de pragas (*Elaschita coffeela*) em cafés das Antilhas Holandesas, fez aumentar a procura pelo café do Brasil. Aliado a isso, havia o incentivo interno para o aumento de produção, como, por exemplo: a dispensa de serviço militar para aqueles que plantassem e a liberação de impostos por mais de uma década (SIMONSEN, 1940). Esses fatores influenciaram a rápida expansão cafeeira pelo país, expandindo-se para além do Rio de Janeiro, avançando por São Paulo, Minas Gerais e chegando à região Sul, até o Paraná. A produção revolucionou a economia, em cem anos o café gerou para o Brasil o equivalente a seis vezes o valor gerado pela produção de açúcar em 300 anos. Segundo Dean (1995), essa expansão causou grande desmatamento e cultivo muito além da demanda mundial necessária.

Dean (1996), em seu livro “A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira”, apresenta um estudo inédito para a história ambiental brasileira, apontando as várias interferências humanas e as consequências destas na Mata Atlântica. No texto, o autor afirma que somente após anos de exploração começaram a surgir movimentos pautados em conscientização ecológica, com isso, induzindo a criação de legislações e programas de reflorestamento, manejo de florestas e educação ambiental.

Em tal percurso, não tardou para que os danos causados pela devastação desenfreada comessem a ser notados. Já em 1824, o Rio de Janeiro enfrentara uma severa crise hídrica, seguida por sucessivos episódios de estiagens nos anos de 1829, 1833 e 1834. A drástica

redução de água vinda das nascentes tornou insuficiente sua captação para atender às necessidades da população, fazendo do problema do abastecimento uma prioridade social.

Almeida (2011) afirma que, até a década de 1880, toda a água consumida na cidade do Rio de Janeiro era proveniente da Floresta da Tijuca. Entretanto esta área havia sido devastada nos anos anteriores, o que causara o desaparecimento de muitas nascentes. Diante da crise ambiental que se instaurara, em 1840, Dom João VI ordenou que os cortes de árvores na Tijuca fossem cessados e, anos após, efetivou-se a desapropriação da área (DRUMMOND, 1988). Porém essas medidas não se revelaram suficientes para recuperar a floresta e muito menos a resolução da falta de água. Dando continuidade ao processo de recuperação, em 1861, o Imperador Dom Pedro II, aconselhado por José Bonifácio e demais estudiosos da época, declarou a Floresta da Tijuca como área de Florestas Protetoras e ordenou o replantio de árvores nativas na área degradada, acelerando o processo de reflorestamento e de recuperação de nascentes. A missão de plantio das árvores foi conferida ao Major Manuel Gomes Archer e sua equipe, que, em apenas 13 anos, plantaram mais de cem mil árvores.

De acordo com alguns autores, os maiores estímulos dessas medidas foram em prol da elite carioca. Buscando a manutenção do abastecimento de água das áreas urbanas, a produção de um clima saudável e de áreas de lazer, a Floresta da Tijuca também era considerada uma área de refúgio para os mais ricos em períodos de epidemias (ALMEIDA, 2011; FERNANDES, 2011).

Entretanto, embora a medida de proteção e recuperação da floresta da Tijuca tenha sido realizada em função de um desastre ambiental e visando ao bem-estar de uma pequena parcela da população, é perceptível que, durante o Segundo Reinado, havia a valorização de saberes científicos, visto que houve a preocupação de se consultar estudos e realizar planejamentos de recuperação.

Segundo Menezes (2010) o “Imperial Instituto patrocinou a reflexão intelectual entre a elite brasileira acerca da serventia das florestas como mantenedoras dos mananciais, reguladoras do clima, fontes de saber botânico e áreas de lazer”. Considera-se que essa ação é um marco para a história ambiental brasileira, pois é quando, oficialmente, a história de nossas áreas protegidas se inicia (VIEIRA, 2010). A criação da Floresta da Tijuca, que hoje integra o Parque Nacional da Tijuca, é considerada um marco fundamental para as ações conservacionistas das florestas brasileiras.

Ainda nesse período, em 1878, foi organizado, na cidade do Rio de Janeiro, um evento pelo governo imperial, intitulado *Congresso Agrícola*, reunindo agricultores das principais regiões brasileiras produtoras de café: Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo. O objetivo dele era discutir diretrizes para auxiliar a lavoura, pois o Brasil se encontrava

em período de grandes mudanças econômicas, políticas e sociais (transição para o trabalho livre, crise fiscal, ameaça de transição política, entre outras). Foram registrados e documentados os discursos desse evento, no qual, entre outros temas, debateu-se sobre o impacto do desmatamento desenfreado na produção do café.

No discurso de Manoel Ribeiro do Val, o agricultor credita às grandes lavouras os atrasos agrícola e industrial do país, discutindo a necessidade de educação agrícola como forma de resolução dos problemas enfrentados na época, a baixa produtividade e o esgotamento dos terrenos: “até município mais rico e produtor de café, hoje vai em decadência, devido unicamente ao exaurimento do terreno, e não há falta de braços e capitais, e assim vão decaindo outros importantes municípios, conforme a maior ou menor quantidade de ainda existentes de suas matas [...] (CONGRESSO AGRÍCOLA, 1878, p. 162).

Outro ponto de debate no evento consistiu nas alterações climáticas que ocorriam na época, que também foram associadas à prática do desmatamento:

Nos bons tempos antigos, chuvas abundantes caíram desde o princípio de agosto até o fim de maio com somente uma quinzena de tempo quente e seco, o veranico e que, hoje, temos de oito a nove meses de seca e somente três ou quatro de chuvas. (CONGRESSO AGRÍCOLA, 1878, 163-164).

Passados alguns anos, em 14 de outubro de 1886, a Lei n.º 3.311 passa a considerar crime “incendiar ou destruir plantações, colheitas, matas, lenha cortada, pastos ou campos”, prevendo pena de prisão com trabalho de um a três anos e multa. Embora essa lei considere crime a destruição de matas, seu intuito não era o de preservação da natureza, e sim o de proteção de propriedades e bens privados.

Ao final do período Imperial, deu-se um expoente das ideias preservacionistas, pois cada vez mais era perceptível os impactos gerados pelo desenvolvimento da agricultura, dos grandes latifúndios e monoculturas. Entretanto, embora houvesse alertas sobre as consequências do desmatamento, a legislação não correspondia às necessidades ambientais, e as derrubadas persistiram de forma intensa.

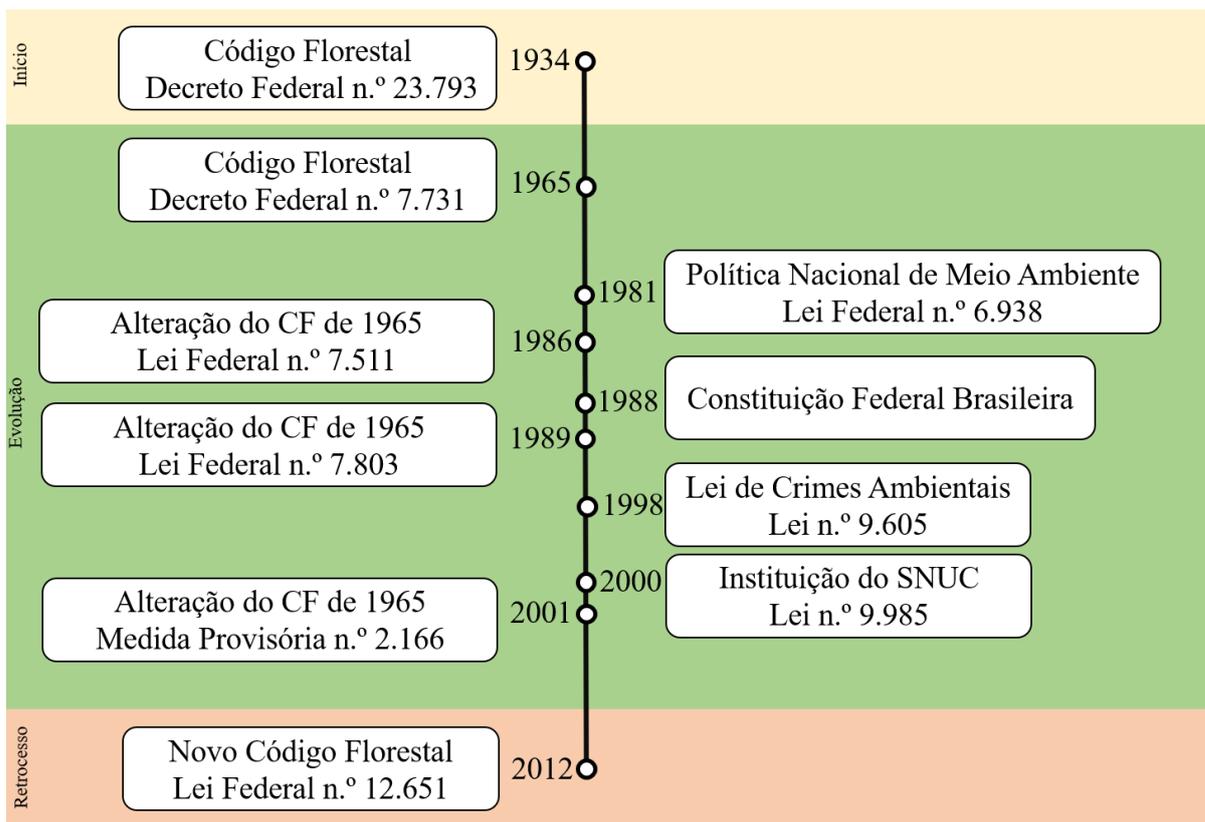
Em 1889, ocorreu a Proclamação da República brasileira, e dois anos depois, em 1891, foi promulgada a primeira Constituição da República. Em relação às políticas ambientais, não houve avanços, o documento não fazia nenhuma menção à gestão, proteção ou recuperação de recursos naturais, ignorando totalmente a preservação do meio ambiente.

Todavia, conquanto a Constituição de 1891 não tenha apresentado artigos, parágrafos ou incisos em que governos (federal, estadual e municipal) fossem responsabilizados quanto ao uso dos recursos naturais, vários decretos foram publicados, nos anos seguintes, com o intuito de regulamentar a legislação no tocante à preservação florestal.

Como exemplo, pode-se citar a criação da primeira Reserva Florestal do Brasil no Acre, em 1911, mediante o Decreto n.º 8.843/1911 e, também, a criação do Serviço Florestal do Brasil, criado pelo Decreto legislativo n.º 4.421, de 28 de dezembro de 1921, sendo essa a primeira instituição brasileira responsável pela gestão de florestas. A ela cabia promover a conservação, o beneficiamento, a reconstituição, a formação e o aproveitamento das florestas, o que compreendia o auxílio à preservação, criação e guarda das florestas protetoras; o estabelecimento e a propagação dos conhecimentos relativos à silvicultura, incluindo-se a distribuição de sementes e mudas; o estudo e a difusão dos processos de conservação das madeiras; a organização da estatística florestal; a escolha das regiões para instituição das reservas florestais; o estudo das condições para a criação de parques nacionais; a determinação de medidas de proteção e de polícia florestal; e a divulgação, por meio de publicações, de trabalhos dedicados às florestas (BRASIL, 1921).

Assim, foi possível perceber que a preocupação em preservar as matas brasileiras ganhou espaço, tanto na mentalidade de pesquisadores quanto em órgãos governamentais. Embora, até a década de 1920, o Brasil ainda fosse muito carente de medidas protetivas da natureza, sendo urgente a necessidade de um Código Florestal federal, assim como legislações específicas e mecanismos de controle e fiscalização; as ações tomadas nesse período foram de suma importância para as mudanças ocorridas nas décadas subsequentes.

Conquanto tenha-se registro de iniciativas isoladas e específicas em períodos anteriores, a política ambiental federal brasileira começa de fato a ser delineada a partir da década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, e em muito se modificou até o agora. Para sintetizar e elencar os principais instrumentos e evolução da política ambiental no Brasil, a Figura 1 apresenta uma linha do tempo com a indicação das principais legislações que foram significativas para a conservação florestal brasileira. A Figura 1 foi organizada de forma a demonstrar a data de implantação das citadas legislações, propondo uma separação de períodos, que são examinados ulteriormente.



**Figura 1** - Principais legislações brasileiras de proteção florestal  
Elaborado pelos autores.

### O código florestal de 1934: os primeiros mecanismos legais de proteção às florestas

O primeiro Código Florestal brasileiro foi promulgado durante o governo de Getúlio Vargas, pelo Decreto n.º 23.793/34. Esse apresentava certa versatilidade em relação à conservação, dessa forma, contrariando determinados conceitos de preservação florestal. Publicado em um período no qual o país buscava modernização, industrialização e a expansão cafeeira avançava pelo Sudeste, seu texto apresentava conceitos, *a priori*, de viés preservacionista, porém mostravam-se ideias não distantes das legislações anteriores, com isso, buscando a normalização da exploração.

Logo no primeiro artigo desse código, era estabelecido que todas as florestas passavam a ser consideradas “bem de interesse comum a todos os brasileiros” (BRASIL, 1934, art. 1º) e, em seguida, fazia-se a classificação destas em quatro tipos: 1. as “protetoras”, que, por sua localização, servissem, conjunta ou separadamente, para qualquer dos fins seguintes: a) conservar o regime das águas; b) evitar a erosão; c) fixar dunas; d) auxiliar a defesa das fronteiras; e) assegurar condições de salubridade pública; f) proteger sítios que por sua “beleza

natural mereçam ser conservados”; e g) asilar espécimes raros da fauna indígena; 2. as “remanescentes”, que são aquelas que formam parques ou assemelhados; 3. as “modelos”, que são “as artificiais constituídas apenas por uma, ou por limitado número de essências florestais, indígenas ou exóticas, cuja disseminação convenha fazer-se na região”; 4. e as de “rendimento”, todas as demais florestas, nas quais permitia o uso intensivo dos recursos naturais. (BRASIL, 1934, art. 3º a 7º).

A classificação de algumas florestas como “protetoras” e “remanescentes” demonstra uma preocupação em relação à preservação de rios, lagos e áreas de risco (encostas íngremes e dunas). Inclusive foi essa classificação que deu origem, anos depois, ao conceito de áreas de preservação permanente (APPs).

Contudo as demais classificações seguiam o viés tradicional de regulamentação e utilização das florestas, usando os termos “florestas modelos” e “florestas de rendimento”, ambas voltadas à exploração dos recursos naturais. Inclusive, o Capítulo III do código destinava-se às normalizações da exploração florestal. Considerando a importância da lenha e do carvão como recursos energéticos na época, havia a preocupação econômica de se ter mais florestas. Aumentando a oferta do produto, evitar-se-ia a escassez futura, e com árvores distribuídas em mais locais, haveria a facilitação da logística.

Nesse sentido, foi implantado pelo código a obrigatoriedade de preservação de 25% das áreas de matas da propriedade, porém a redação deixou brechas para que essa porcentagem também fosse retirada, contanto que fosse realizado o reflorestamento. Todavia não era claro como este deveria ser realizado, deixando a livre vontade do proprietário delimitar as áreas a serem preservadas, independentemente de sua localização.

Sobre o reflorestamento, o código salientava que as florestas homogêneas (referindo-se às florestas de araucárias) deveriam ser “substituídas por mudas da mesma espécie ou de outra essência florestal julgada preferível”, e, nas florestas heterogêneas, o reflorestamento poderia ocorrer com “espécie diferente das abatidas, visando a homogeneidade da floresta futura e a melhoria da composição florística” (BRASIL, 1934, art. 50). Percebe-se, do exposto, que o incentivo da legislação era para que ocorresse a “substituição” por espécies que fossem produtivas e de rentabilidade econômica maior.

Apesar de a legislação abordar punições àqueles que não a cumprissem (Capítulos IV, V e VI), o desmatamento continuou ocorrendo de forma acelerada no país, principalmente no interior, que estava sendo colonizado nesse período. No Paraná, por exemplo, onde se localizava grande parte das florestas de Araucárias do país, a retirada dessa espécie foi desenfreada (GUBERT FILHO, 2010), indicando que, na prática, o plano de preservação de 25% das matas não foi praticado.

Os debates ambientalistas avançaram em relação à concepção de áreas ambientalmente protegidas, quando, em 1937, ocorreu a criação do primeiro parque nacional: o Parque Nacional do Itatiaia (PNI). Localizado na Serra da Mantiqueira, abrangendo os municípios de Itatiaia e Resende, no estado do Rio de Janeiro, e Bocaina de Minas e Itamonte, no estado de Minas Gerais, com área de aproximadamente 12.500 hectares (125 km<sup>2</sup>), foi ampliado para 28.000 hectares (280 km<sup>2</sup>) em 1982. A partir da criação do PNI, vários outros parques nacionais foram criados, submetidos à fiscalização e à administração do Serviço Florestal Brasileiro, órgão vinculado ao Ministério da Agricultura. Em 1967, deu-se a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), órgão também vinculado ao Ministério da Agricultura, que se tornou o responsável pelas áreas protegidas (MOURA, 2016).

A criação do Código Florestal de 1934 foi um reflexo da política desenvolvimentista praticada pelo governo Vargas, portanto, embora fundamentada em elementos preservacionistas, apresentou muitas lacunas e contradições, o que, aliado à displicência de fiscalização, fez com que a legislação não se efetivasse verdadeiramente.

Além disso, nesse período, ocorreram a implantação do Código de Águas (Decreto n.º 24643/1934), Código de Caça e Pesca (Decreto n.º 23672/1934) e Decreto de Proteção aos Animais (Decreto n.º 24645/1934), importantes legislações para a implantação de instrumentos legais de proteção dos recursos naturais brasileiros.

### **De 1965 A 2012 – a evolução das legislações florestais no Brasil**

Com a evolução tecnológica e o avanço da mecanização agrícola, e, com isso, o eminente desmatamento em prol de áreas agricultáveis, esses, como fatores de ameaça às florestas, tornaram-se insustentável manter uma legislação que não protegesse efetivamente a vegetação natural. Assim, em 1961, durante o governo de João Goulart, o Ministério da Agricultura, sob a chefia do Ministro Armando Monteiro Filho, requereu a implantação de uma nova legislação ambiental (RIBEIRO, 2011).

Entretanto, apenas em 15 de setembro de 1965, durante o governo militar do presidente Humberto de Alencar Castelo Branco, foi promulgada a Lei Federal n.º 4.771, que instaurou um novo Código Florestal.

Um importante avanço e marco deste código é a legitimação da classificação de áreas de preservação permanente (APPs) e de reserva legal (RL). O Código Florestal de 1965, em

seu texto original, indicava e delimitava quais eram as áreas que deveriam ser consideradas áreas de preservação permanente (Figura 2), entretanto não apresentava uma definição clara.

Essa falta de clareza na delimitação do termo causou muitas discussões judiciais e doutrinárias em relação ao que seria ou não uma APP (FRANCO, 2003). Inclusive, muitos compreendiam que somente a vegetação localizada nas áreas delimitadas é que estavam protegidas, e não a área em si, dessa forma, abrindo margem para o uso antrópico em áreas sem cobertura florestal, excluindo a obrigatoriedade de preservação e/ou recuperação (BRANDÃO, 2001).

Apenas em 2001, com a Medida Provisória n.º 2.166-67/01, essas áreas passaram a ser definidas. Desse modo, uma APP passou a ser entendida como área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 2001). Ou seja, esta tem por função não apenas preservar a vegetação, mas também suas funções são proteção ao solo, à água e à biodiversidade (MACHADO, 2012).

Por sua vez, a Reserva Legal é caracterizada como uma área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural. O que no Código de 1934 era denominada “quarta parte” da propriedade e entendida como uma reserva de “exploração florestal”, no Código de 1965, ganhou delimitação em porcentagem (50% para a Amazônia e 20% para o restante do país), passando a ser tratada como área de auxílio à promoção e conservação da biodiversidade. Entretanto, de forma muito contraditória, permitia a exploração florestal e o desmatamento de 100% da mata nativa, exigindo que houvesse a reposição das árvores com o plantio de espécies exóticas em substituição às espécies nativas.

O texto original do Código de 1965, assim como o Código de 1934, não apresentou medidas que o fizessem sair, de fato, do papel (PASQUALETTO, 2011). O não cumprimento era caracterizado apenas como infração, e a falha na fiscalização corroborava com a não implementação do que estava em lei. O código foi sendo pontualmente alterado, passando por uma profunda reforma, mas, apesar de todas as leis e modificações, o que era observado na época era o avanço do desmatamento.

De 1968 a 1973, o Brasil vivia o chamado “milagre econômico brasileiro”, enquanto muitos países se preocupavam com a degradação ambiental, o pensamento nacional era o “crescimento a qualquer custo”. E foi neste clima de resistência ao reconhecimento da importância da problemática ambiental que o Brasil participou, em 1972, da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, também conhecida como

Conferência de Estocolmo, em decorrência de sua sede, ela contou com a presença de 113 países.

Este foi o primeiro encontro internacional de grande porte, com representantes de diversas nações, para se discutir problemas ambientais com foco na relação entre desenvolvimento e meio ambiente. Na Conferência foram tratados temas como poluição atmosférica, da água e do solo provenientes da industrialização e a pressão do crescimento demográfico sobre os recursos naturais e, a partir destas discussões, foi elaborado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (RIBEIRO, 2011). As discussões não agradaram a todos, especialmente aos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, os quais se opuseram às medidas propostas com o argumento que elas barrariam o desenvolvimento econômico.

Nessa época, o Brasil estava sob regime militar, governo do General Emílio G. Médici (1969-1974), e o representante brasileiro na Conferência foi o Ministro Costa Cavalcante. A postura do ministro brasileiro causou espanto e alvoroço ao declarar que “Desenvolver primeiro e pagar os custos da poluição mais tarde”, e foi estendida uma faixa com os dizeres “Bem-vindos à poluição, estamos abertos a ela. O Brasil é um país que não tem restrições, temos várias cidades que receberiam de braços abertos a sua poluição, porque nós queremos empregos e dólares para o nosso desenvolvimento” (DIAS, 2004, p. 36). Foram inúmeras as resistências registradas por parte da delegação brasileira, e o Secretário-Geral Maurice Strong chegou a afirmar que a liderança do movimento contra a realização da Conferência fora estabelecida pelo Brasil.

Mesmo diante de embates, a Conferência de Estocolmo representou a primeira tentativa de aproximação entre direitos humanos e meio ambiente. Desde então, todas as discussões políticas mundiais agregam o tema qualidade ambiental, passando a ser considerado um direito fundamental a todos (SOARES, 2003). No Brasil, embora o pensamento inicial não tenha sido de aceitação das medidas de proteção e conservação da natureza, a Conferência de Estocolmo também foi um divisor de águas. Mesmo que inicialmente as atitudes tomadas tenham sido em relação à pressão internacional, a política ambiental brasileira tomou novos rumos, ainda que de forma lenta.

Em virtude da grande influência exercida pela Conferência e o aumento da consciência ecológica, o processo legislativo de proteção e preservação do meio ambiente sofreu alterações no Brasil. Em 1981, foi criada a Lei n.º 6.938/81, que dispunha sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em prol de assegurar a “manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido,

tendo em vista o uso coletivo (art. 2º)” (BRASIL, 1981), seguida pela a Lei n.º 7.347/85, a qual disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, possibilitando o acesso coletivo à justiça para defesa do meio ambiente.

Em 1985, logo após o fim da ditadura militar e início do governo de José Sarney, foi criado o Ministério do Meio Ambiente e, no ano seguinte, 1986, foram promulgadas medidas provisórias de alteração do Código Florestal pela Lei n.º 7.511/86. Os limites das APPs foram expandidos, a distância mínima passou de 5 para 30 metros em rios com menos de 10 metros de largura, 100 metros para rios entre 50 e 100 metros de largura, 150 metros para rios entre 100 e 200 metros e, para rios com 200 metros de largura ou maiores o limite passou a ser equivalente à largura do rio (FIGURA 2).

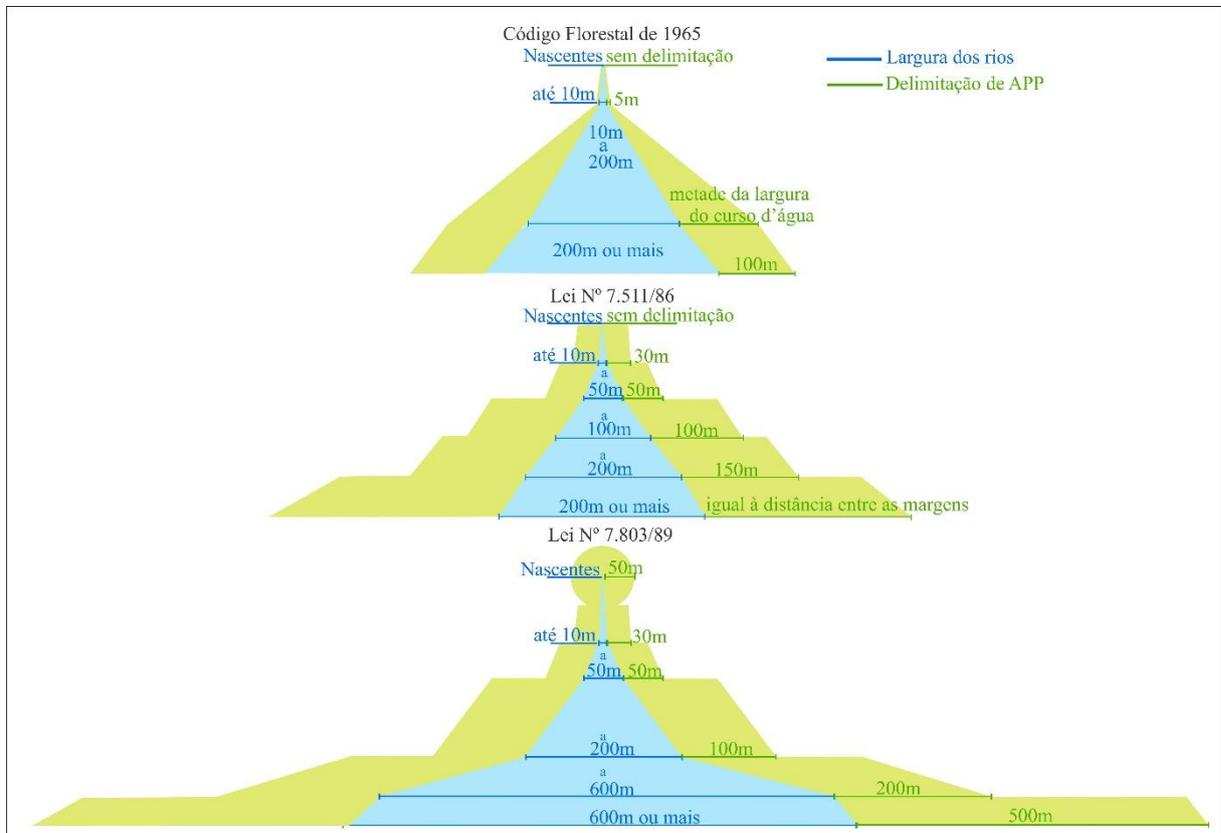
No tocante à RL, a ementa passou a proibir a exploração florestal em áreas de vegetação nativa, mas manteve a exploração de áreas já desmatadas, permitindo que a reposição ocorresse com espécies exóticas, tais com *Pinus* e *Eucalipto* (BRASIL, 1986). Essa medida funcionou quase que como uma anistia para aqueles proprietários de terra que não seguiam o código até então.

Em 1988, sucedeu-se um dos maiores marcos da política ambiental brasileira, a Constituição Federal que, então, é reformulada e, pela primeira vez, eleva o meio ambiente à categoria de bens tutelados pelo ordenamento jurídico, estabelece o direito ao meio ambiente sadio como direito fundamental e de todos, além de dedicar um capítulo inteiro (número VI, Art. 225) com conteúdo norteador ao direito ambiental (BRASIL, 1988). Segundo Silva (2004), esta é chamada, por muitos, de “Constituição Verde”, pois trata deliberadamente da questão ambiental, mediante à implantação de mecanismos para proteção e controle do meio ambiente.

Em 1989, os avanços em relação à conservação e à proteção das florestas e da biodiversidade continuaram. A medida provisória promulgada pela Lei n.º 7.803/89 fez a primeira menção de que as florestas desmatadas fossem replantadas com espécies nativas, e nas RLs não poderia ocorrer nenhuma atividade que demandasse desmatamento. A emenda contemplou também o bioma Cerrado, não citado anteriormente em nenhuma legislação, exigindo a preservação de 20% de sua área (BRASIL, 1989).

Em relação às APPs, a emenda de 1989 alterou os limites para rios acima de 100 metros de largura. Passou a ser de 100 metros para rios entre 50 e 200 metros de largura; 200 metros para rios entre 200 e 600 metros; e, 500 metros para rios com largura superior a 600 metros. E foram implantadas APPs em áreas que não haviam sido contempladas anteriormente: nascentes e “olhos d’água” (50 metros); bordas dos tabuleiros ou chapadas (mínimo de 100 metros), e em altitudes superiores a 1.800 metros (BRASIL, 1989). Embora essas medidas tenham apresentado uma evolução conservacionista na legislação, elas ainda não eram

suficientes para a preservação da biodiversidade. Na Figura 2 é possível observar as modificações exigidas nas APPs de acordo com a legislação.



**Figura 2** - Demonstrativo das mudanças nas APPs, de acordo com as alterações do CF de 1965  
Elaborado pelos autores.

Metzger (2010) realizou um estudo investigando o caráter científico do Código Florestal de 1965 e suas alterações. O autor aponta que, mesmo com o aumento das APPs, a literatura científica indicava a necessidade de expansão dessas áreas para pelos menos 100 m (50 m de cada lado do rio), independentemente do bioma, do grupo taxonômico, do solo ou do tipo de topografia. Ou seja, mesmo diante da evolução em relação ao aumento de vegetação nas APPs, estas ainda se encontravam em desacordo com a quantidade ideal.

Nesse contexto, discutindo também se a extensão das reservas legais (RLs) nos diferentes biomas brasileiros era adequada e suficiente, o autor conclui que, em relação à conservação da biodiversidade são necessárias áreas mínimas de 50% no bioma Amazônia, e de pelo menos 20% em regiões mais intensamente ocupadas (METZGER, 2010). Sendo esses números longe de serem os ideais, pois há evidências de que áreas com menos de 30% de habitat natural preservado tendem a apresentar apenas pequenos fragmentos isolados e, conseqüentemente, pequena biodiversidade (MARTENSEN et al., 2008; METZGER et al., 2009).

Não se pode deixar de citar a realização da II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992. Chamada de ECO-92 ou Rio-92, esta teve por objetivo principal discutir formas de conciliar o desenvolvimento econômico e social com a preservação dos ecossistemas e inspirou muitas decisões na política ambiental brasileira. Durante a Conferência foram produzidos documentos relacionados à conservação e à proteção do meio ambiente, entre eles, a Agenda 21, que é composta por 40 capítulos, dos quais três tratam diretamente da relação entre as atividades agrícolas e a proteção florestal: o combate ao desflorestamento, o manejo e o gerenciamento de ecossistemas frágeis e a promoção do desenvolvimento rural sustentável (AGENDA 21, 1992). Segundo Novaes (1992), a Rio-92 realizou uma grande exposição mundial dos problemas ambientais e científicos, incorporando a questão ambiental ao cotidiano.

Diante de todo o ideal de conservação e sustentabilidade que era discutido em escala mundial, o governo brasileiro foi pressionado a tomar medidas e realizar modificações na legislação ambiental, tornando-a mais rígida e aplicável.

Assim, em 1998, foi criada a Lei de Crimes Ambientais (Lei n.º 9.605/98), com esta, contando-se com sanções penais e administrativas para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Com a instauração desta lei, as infrações passaram a ser uniformizadas e melhor definidas, além do avanço no tocante à responsabilização de pessoas jurídicas, permitindo que grandes empresas respondessem criminalmente pelos danos que haviam causado à natureza. Esta lei permitiu que diversas infrações apontadas pelo novo código se tornassem crimes, consentindo a aplicação de multas pelos órgãos de fiscalização ambiental. Foi somente com a Lei n.º 9.605/98, em vigor, que proprietários de terras rurais começaram a ser pressionados a adequar-se e conservar os recursos ambientais (PASQUALETTO, 2011).

Em 2000, foi sancionada a Lei n.º 9.985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), estabelecendo os critérios e as normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, gerido pelas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Esse conjunto de diretrizes categoriza as unidades de conservação (UCs), dividindo-as em 12 categorias e dois tipos, de acordo com seu uso e proteção: Unidades de Proteção Integral (áreas que apresentam maior fragilidade ambiental e das quais não é permitido o uso direto de recursos) e Unidades de Uso Sustentável (permitido o uso de recursos). Esta lei se tornou um grande pilar da proteção e conservação da biodiversidade brasileira porque sistematizou e instrumentalizou uma organização legal das UCs.

Destaca-se também que foi a partir do SNUC que os corredores ecológicos passaram a constar na legislação. Esses são apontados como instrumentos de gestão e ordenamento

territorial que têm por objetivo garantir a manutenção dos processos ecológicos nas áreas de conexão entre Unidades de Conservação.

Em 2001, novas modificações foram realizadas no Código Florestal por meio da Medida Provisória n.º 2.166-67. Somente a partir desta passa a vigorar o conceito de RL como necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e à reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e à proteção de fauna e flora nativas. Na Amazônia Legal, as áreas de RL são expandidas para 80% e, no Cerrado, para 35% (BRASIL, 2001).

Diante das modificações realizadas iniciaram-se movimentos de “flexibilização” da legislação. Conforme Metzger (2010), esses visavam à expansão econômica e regularização de atividades agrícolas, buscando principalmente a inclusão das APPs no cômputo das RL; e o uso de espécies de interesse econômico, em geral exóticas.

Essas discussões induziram à proposta de reforma do Código Florestal, que, após 12 anos em trâmite na Câmara dos Deputados e diversas discussões entre ruralistas e ambientalistas, resultou na implementação de um novo Código Florestal em 2012, pela Lei n.º 12.651/12.

### **Código florestal de 2012 - o retrocesso**

A partir do pressuposto de que o Código Florestal de 1965 e o SNUC estavam engessando a expansão agrícola e prejudicando pequenos produtores rurais, os movimentos ruralistas realizaram uma grande pressão para que ocorressem mudanças na legislação. A proposta de criação do Código Florestal de 2012 surgiu explicitamente com base na premissa de garantir o desenvolvimento econômico (REBELO, 2010) e visando à legalização das irregularidades praticadas pelo não cumprimento da lei anterior (SAUER; FRANÇA, 2012). A nova legislação passou por significativas mudanças em relação às regras de proteção ambiental e incorporou ao texto mecanismos de auxílio para a regularização fundiária.

A edição da Lei n.º 12.651/12 se deu durante o governo de Dilma Rousseff. Nesse período, ocorreram manifestações populares contra a aprovação do código, como o movimento “Veta Dilma”, mas o governo cedeu à pressão da bancada ruralista, e, embora tenha realizado 12 vetos e 32 modificações por meio da Lei n.º 12.727/12, aprovou um texto de enorme retrocesso no que tange à preservação e recuperação ambiental.

As alterações realizadas pelo “mais novo” Código Florestal estão relacionadas com mudanças nas definições de reserva legal, área de preservação permanente, pequena propriedade rural, de utilidade pública e interesse social e com a incorporação de dois

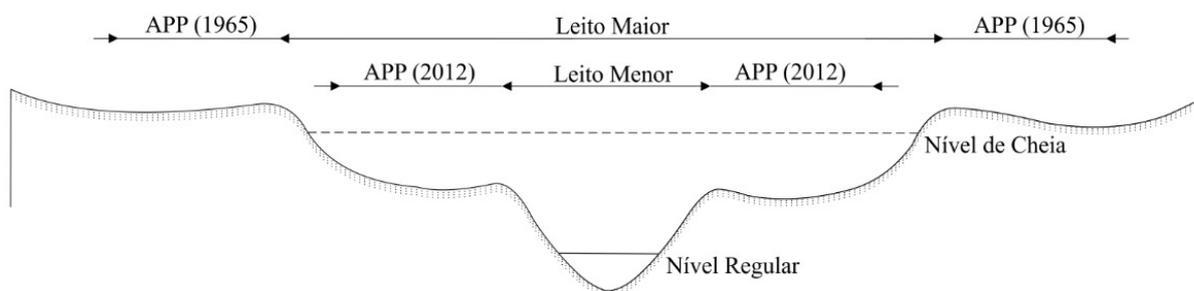
instrumentos: o Cadastro Ambiental Rural e o Programa de Regularização Ambiental (RORIZ; FEARNSIDE, 2015).

O Novo Código apresenta o conceito de “Área Rural Consolidada”, área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris. Esta definição legitima desmatamentos ilegais e degradações ambientais ocorridos até 2008, inclusive, em APPs e em RLs (SAUER; FRANÇA, 2012).

No que se refere às áreas de RLs essas passaram a ser de 80% na Amazônia (podendo ser reduzida a 50% em determinados casos), 35% para áreas de Cerrado e 20% para as demais áreas do país. O reflorestamento para recomposição da RL poderá ser realizado por meio de regeneração natural da área ou por replantio. Se o proprietário optar por replantio, é permitido que até 50% das espécies sejam exóticas ou frutíferas, assim como se permite ao proprietário a exploração econômica da área. As propriedades menores que quatro módulos fiscais ficaram isentas da recomposição de RL, desde que desmatadas até o ano de 2008 (BRASIL, 2012).

Em relação às APPs, as reduções foram ainda maiores e as alterações ainda mais significativas. Os conceitos de topos de morros, montes, montanhas e serras foram alterados e, com isso, a proteção sobre essas áreas reduziu-se em 87% (SOARES-FILHO et al., 2014). Foram mantidas as proteções em encostas declivosas, mas, em áreas de uso rural consolidado, retira-se a exigência de recomposição.

Nas APPs hídricas, as mudanças foram ainda mais expressivas e danosas. Em relação às nascentes, apenas as perenes, e não mais as intermitentes, passam a ser protegidas e as áreas úmidas e de várzea passam a depender de ato do poder público para serem consideradas protegidas (BRASIL, 2012). Nas margens dos cursos d’água, embora se mantenham as metragens, a forma de medição mudou, diminuindo, em muitos casos, as APPs. Estas passaram a ser calculadas a partir do leito “regular”, ao invés da utilização do leito maior hidrológico (FIGURA 3), como era proposta pela legislação anterior.



**Figura 3** - Diferença entre as formas de medição das APPs hídricas  
Fonte: elaborada pelos autores

Ao corroborar a diminuição de áreas de APPs, a legislação emprega que a recuperação das áreas de preservação permanente deverá ser de acordo com o tamanho da propriedade. A obrigação de recomposição da mata desmatada é de 1 metro (se a propriedade tem até quatro módulos fiscais), 8 metros (se a propriedade tem entre cinco e 15 módulos fiscais) ou 15 metros (se a propriedade tem mais de 15 módulos fiscais) (BRASIL, 2012).

Considerando que cerca de 90% dos imóveis rurais do Brasil têm menos de quatro módulos, que é o tamanho dos módulos fiscais que pode ser alterado, e que estes não seguem um padrão em todo o país, a recomposição florestal baseada neste aspecto pode gerar muitos problemas de âmbito ambiental e até mesmo jurídico. Essas medidas serviram como absolvição para aqueles que não haviam se adequado às legislações anteriores, pois desconsiderou as infrações cometidas até o ano de 2008 e reduziu drasticamente as áreas que deveriam ser reflorestadas.

Para Soares-Filho (2014), a grande anistia concedida pelo Código Florestal de 2012 reduziu em 58% o passivo ambiental dos imóveis rurais no Brasil. Com isso, a área desmatada ilegalmente que, pela legislação anterior, deveria ser restaurada foi reduzida de 50 para 21 milhões de hectares, sendo 22% áreas de preservação permanente nas margens dos rios e 78% áreas de reserva legal. Tais reduções causam impacto na conservação ambiental, principalmente na Amazônia, no Cerrado e na Mata Atlântica. Por exemplo, na Mata Atlântica, onde somente de 12 a 16% de floresta ainda se mantêm, a recuperação é de extrema necessidade para provisão de serviços ambientais, tais como o fornecimento de água (SOARES-FILHO, 2014).

No que tange à fiscalização, este Código apresenta como novidade o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Regulamentado pelo Decreto n.º 7.830/12, trata-se de um registro público em um sistema eletrônico (Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR), obrigatório a todos os imóveis rurais, com finalidade de integrar todas as informações referentes à propriedade: Posse, APPs, RLs, remanescentes vegetais, áreas de uso restrito e áreas consolidadas. Esses dados formam uma base de dados do âmbito local ao federal, permitindo pesquisas, controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico, podendo ser usado como ferramenta no combate ao desmatamento.

O Decreto n.º 7.830/12 também regulamentou a criação do Programa de Regularização Ambiental (PRA), compreendendo um conjunto de ações ou iniciativas a ser desenvolvido por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental ao que é previsto no Código de 2012. Essas ações são compostas por: Adesão ao CAR; assinatura de termo de compromisso de adesão ao PRA; elaboração de uma

proposta simplificada de adesão; e regularização ambiental. Voltada aos proprietários que dispuserem de passivo ambiental relativo à supressão irregular de remanescentes da vegetação nativa, que ocorreu até 22 de julho de 2008, a adesão ao PRA faz com que multas e sanções sejam revertidas em ações de recuperação, recomposição, regeneração ou compensação da vegetação.

Embora tenham sido implantadas ferramentas de regularização, o modelo adotado a partir do reflorestamento por módulos dificulta a fiscalização, pois não há um padrão claro a ser seguido, por exemplo, podem ocorrer situações em que, em um mesmo rio, as larguras de vegetação ripárias sejam diferentes. Além disso, o sistema CAR tem demonstrado fragilidades em sua metodologia, principalmente em relação ao levantamento geométrico dos limites a serem declarados, divulgando dados preocupantes pertinentes à sobreposição de áreas.

Contudo a criação e implementação do CAR, embora com falhas, têm demonstrado resultados em relação à criação de base de dados. A obrigatoriedade implantada por lei, e exigida pelas instituições de financiamento de crédito rural, cooperativas e instituições que envolvem a prática agrícola, pressionou os agricultores a aderirem ao registro. Estes podem ser acessados livremente no SICAR, o que contribui para que os dados cadastrados sejam utilizados para pesquisas científicas diversas, como, por exemplo: quantificação de vegetação nativa (APARECIDO, 2021); quantificação hídrica, como contagem de nascentes (DA FONSECA MALTEZ et al., 2021); planejamento ambiental (SILVA et al., 2021); análise da relação entre conservação e permanência dos agricultores no meio rural (DONATO; FERREIRA, 2021); entre muitas outras pesquisas que vão desde a análise de indicadores de desenvolvimento sustentável à precificação de serviços ambientais.

Assim, se a implantação dessa ferramenta não cumpre totalmente com os objetivos de fiscalização fundiária e ambiental, ao menos, ela tem contribuído para se estabelecer análises importantes sobre a situação da preservação florestal brasileira. Além dos dados que podem ser facilmente acessados, outras questões são levantadas a partir da obrigatoriedade do CAR, tais como análise do conhecimento dos proprietários rurais sobre seus direitos e deveres; acesso à informação e à estrutura necessária para realização do cadastro; apoio de instituições públicas e privadas no que tange à regularização; entre outras.

O atual Código Florestal foi aprovado a partir do pressuposto de que o código anterior e as UCs estariam engessando a expansão agrícola. Cedendo aos interesses do agronegócio (METZGER et al., 2010; ARAÚJO; JURAS, 2012;) e desconsiderando pesquisas e evidências científicas (METZGER et al., 2010; TOLEDO et al., 2010; VIEIRA; BECKER, 2010; ARAÚJO; JURAS, 2012), a legislação atual flexibilizou a proteção ambiental e criou um

paradigma de adequação da regra à realidade, e não da realidade à regra (RORIZ; FEARNSIDE, 2015).

No que concerne às especificidades da Mata Atlântica, além da observância às demais legislações ambientais nacionais, existe documentos específicos que tratam desse bioma. A forte pressão antrópica sobre esse bioma exigiu uma atenção especial em relação à aplicação de mecanismos de proteção e recuperação.

### **Legislações da mata Atlântica**

Devido à sua riqueza biológica e aos níveis de ameaça, a Mata Atlântica é apontada como um dos *hotspots* mundiais, ou seja, um bioma prioritário para a conservação de biodiversidade em todo o mundo (MYERS et al., 2000; MITTERMEIER et al., 2004). Estende-se do Ceará até o Rio Grande do Sul, e originalmente se estendia por 1.350.000 km<sup>2</sup> do território nacional, porém foi reduzida a 8% de seu território original (FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA e INPE, 2021).

Além dos demais mecanismos de proteção florestal já citados, a Mata Atlântica é o único bioma brasileiro que conta com leis e termos de proteção específicos. Desde 1993, o Decreto Federal n.º 750/93 definiu legalmente os termos de proteção da Mata Atlântica, e, em 1988, este bioma passou a ser considerado Patrimônio Nacional declarado pela Constituição Federal.

Segundo o decreto supracitado, considera-se Mata Atlântica as formações florestais e ecossistemas associados: Floresta Ombrófila Densa Atlântica, Floresta Ombrófila Mista, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semidecidual, Floresta Estacional Decidual, Manguezais, Restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encraves florestais do Nordeste (Art. 3º), definidos pelo Mapa de Vegetação do Brasil elaborado pelo IBGE (1988). A partir deste era proibido o corte, a exploração e a supressão da vegetação primária ou em estágios avançados e médios de regeneração da Mata Atlântica (Art. 1º, 5º e 7º) (BRASIL, 1993). O Decreto Federal n.º 750/93 vigorou até 2008, quando foi substituído pelo Decreto n.º 6.660/08.

Em 2006, foi editada a Lei n.º 11.428/06, chamada Lei da Mata Atlântica, dispendo sobre a utilização e proteção da vegetação nativa deste bioma. Uma das grandes diferenças entre o decreto anterior e esta lei diz respeito à exploração da vegetação.

Segundo a Lei da Mata Atlântica, as vegetações primária e secundária em avançado estágio de regeneração podem ser suprimidas em casos de utilidade pública, pesquisa científica

e prática preservacionista mediante apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) (Art. 20). Em relação à vegetação em estágio médio de regeneração, acrescentou-se como requisito de interesse social como exceção à proibição de desmatamento (Art. 14), nesses fragmentos florestais se compostos por mais de 60% de árvores nativas em relação às demais espécies ali existentes, podem ser suprimidos, desde que respeitada as áreas de APPs e RLs (Art. 28) (BRASIL, 2006).

Em 2008, o Decreto Federal n.º 750/93 foi revogado pelo Decreto n.º 6.660/08. Este, por sua vez, mostrou-se muito mais flexível que seu antecessor. O texto utiliza o termo “extrativismo sustentável”, o qual gera uma interpretação muito ampla, que pode facilmente ser distorcida e manipulada, de forma a propiciar a exploração de produtos florestais, tais como madeiras, lenha, entre outros (tanto via exploração eventual como comercial).

A Mata Atlântica até hoje não recebeu a proteção requerida por um bioma ameaçado de extinção. Os instrumentos legais de proteção desta (Lei n.º 11.428/06 e Decreto n.º 6.660/08) são falhos, desguarnecem a proteção deste bioma e ampliam os riscos que pairam sobre ele. A edição das referidas normas representa evidente retrocesso na proteção, distorcendo e flexibilizando as disposições do Decreto Federal n.º 750/93, que apresentava um texto muito mais rígido (VARJABEDIAN, 2010).

No entanto, apesar de todas suas falhas, a Lei da Mata Atlântica ainda apresenta maior proteção a este bioma do que o Código Florestal. No Código Florestal de 2012, há anistia aos desmatamentos ocorridos anteriormente a 2008, e a obrigatoriedade de recuperação de áreas de preservação permanente apresenta metragem irrisória. Pela Lei da Mata Atlântica, todo desmatamento de vegetação neste bioma só é permitido mediante autorização e jamais poderá ocorrer em áreas de preservação permanente. Ou seja, não há possibilidade que estas áreas sejam consideradas áreas consolidadas. Após 1993, toda área de Mata Atlântica que seja desmatada sem autorização prévia poderá sofrer embargo e multa, além da obrigatoriedade de reflorestamento do que foi desmatado.

A aplicação de duas legislações, com propostas contraditórias em determinados pontos, não é possível. Desse modo, a existência da Lei da Mata Atlântica e do Código Florestal tornou confusas as regras em estados onde o bioma está presente. As grandes discussões estão em torno do marco temporal, uma vez que, no Código Florestal, os desmatamentos ilegais ocorridos até julho de 2008 não podem sofrer multas e têm regras mais frouxas para a recomposição, há uma grande pressão, por parte de proprietários de terras, para que esta seja a regra a ser seguida.

Em 2020, durante o governo de Jair Bolsonaro, o então ministro do meio ambiente Ricardo Salles assinou um despacho (4.410/2020) pelo qual, nas áreas de Mata Atlântica, a

legislação que passaria a ser válida seria o Código Florestal. Esta medida anistiaría 329,7 mil hectares de Mata Atlântica devastados entre 1990 e 2008 (BRAGANÇA, 2020). Após ações do Ministério Público Federal e da sociedade civil, o despacho foi revogado dois meses depois. Entretanto, a partir deste, surgiram ações judiciais para que a Lei da Mata Atlântica fosse desconsiderada.

Na região Sul do país, e principalmente no estado do Paraná, há a argumentação de que a Lei da Mata Atlântica traria graves consequências sociais e econômicas, pois iria inviabilizar pequenas propriedades rurais e atividades ligadas à cadeia florestal, por exemplo. Com base nisso, está em processo judicial uma ação movida por três órgãos do Paraná – Instituto Água e Terra (IAT), IBAMA e Federação de Agricultura (FAEP) – em prol da anistia para os desmatamentos entre 1993 e 2008, aplicação do Código Florestal e consideração das áreas de uso consolidado, diminuindo as áreas que devem ser reflorestadas (BRONOSKI, 2021).

### **Considerações finais**

As legislações florestais no Brasil surgiram com o interesse primário de regulamentação da exploração, com foco e importância puramente econômicos. Entretanto, com o tempo, o mundo passou a ter novos olhares para a questão ambiental, e esses olhares refletiram no país. Desta forma, a política ambiental brasileira mudou muito. Motivada pela pressão internacional, ou em busca de medidas mitigatórias para a resolução de problemas ambientais, aos poucos, houve a evolução no sentido das legislações que buscassem atrelar a conservação do meio ambiente e a produção e desenvolvimento econômico.

Por fim, atualmente, é de se sublinhar que se vive um retrocesso quanto à questão em tela. A não aplicação do Código Florestal de 1965 abriu brechas para um novo código, com falhas e atrasos, que busca, de forma errônea, privilegiar proprietários de terras. Além do mais, desde o ano de 2018, o governo brasileiro tem-se mostrado contrário às políticas de conservação ambiental, promovendo diversas ações de ameaça ao meio ambiente.

A partir desta análise foi possível concluir que as legislações seguem as tendências sociais e são fortemente regidas pelo interesse econômico e político, já a consciência sobre meio ambiente e conservação florestal mudou e evoluiu muito. Temas que jamais seriam discutidos a cem anos atrás, hoje, são assuntos de reportagens, são debatidos em escolas e em conversas informais, demonstrando que a sociedade civil tem cada vez mais se integrado a essas questões. E por que isso se faz importante? Porque não se pode lutar por aquilo não se conhece, não se pode defender aquilo que não se acredita. A resposta para evolução e melhoria das legislações

ambientais no Brasil está na educação ambiental. Um povo consciente de que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BRASIL, 1988) não irá somente preservar, mas, também, defender e lutar para que isso aconteça.

### **Agradecimentos**

A primeira autora agradece à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa de doutorado.

---

### **Protection of Brazilian Forests - Historical and Current Context of Brazilian Environmental Public Policy**

**Abstract:** The environmental policy that emerged and began, in favor of Brazilian capacity. Contrary to precepts of environmental preservation and with few actions in relation to forest preservation, as the first preservation laws were actions to mitigate socio-environmental problems. The lack of inspection and collection for the application of laws, implemented for few protection measures in fact, were implemented. This scenario underwent changes to the movements of the 20th century, under the influence of international measures, maintained and devastated forests, Brazilian environmental policy was shaped in search of greater protective measures for forests. With the approval of the Forest Code of Text 1965 and as some provisional measures that follow us, the original was reformulated, a forest preservation policy in Brazil became more rigid. In 1998, the Environmental Crimes Law was approved (Law n.º 9.605/9), the first determination of penalties and administrative penalties for the environment. Thus, offenses against nature are offered and better accountability, having their disclosure of crimes to nature. However, in 2012, a new version of the Brazilian forest code was approved, a version of the forest code illegal and allowing the expansion of forests, mainly in a Brazilian forest cover. This work sought policy contests these fluctuations of Brazilian environmental protection, with the main focus on forest protection, carrying out a survey of the legislation referring to this and the national and international political moment in which they were elaborated and implemented.

**Keywords:** Environmental laws; forest code; environmental policy; Atlantic forest; Forest.

### **Protección de los Bosques Brasileños - Contexto Histórico y Actual de la Política Pública Ambiental Brasileña**

**Resumen:** El ambiente brasileño que surgió, a favor de la necesidad política y económica. Contrariamente a los preceptos de preservación ambiental y con pocas acciones en relación a la preservación forestal, como las primeras leyes de preservación fueron acciones para mitigar problemas socioambientales. La falta de supervisión y cobro por la aplicación de dichas leyes contribuyó a que en realidad se implementaran pocas medidas de protección. Este escenario a partir de los cambios en los movimientos del siglo XX, bajo la influencia de los bosques internacionales, mantenidos internamente y devastados, la política ambiental brasileña se formó en búsquedas de protección para el mayor de los bosques. Con la aprobación del Código Forestal de Texto 1965 y como algunas medidas provisionales que nos siguen, el original fue reformulado, una política de preservación forestal en Brasil se volvió más rígida. En 1998 fue aprobada la Ley de Delitos Ambientales (Ley n.º 9.605/9), primera determinación de sanciones y sanciones administrativas para el medio ambiente. Así, se ofrecen delitos contra la naturaleza y una mejor rendición de cuentas, teniendo su revelación de delitos contra la naturaleza. Sin embargo, en 2012, se aprobó una nueva versión del código forestal brasileño, una versión del código forestal ilegal y que permite la expansión de los bosques, principalmente en una construcción forestal brasileña. Este trabajo buscó cuestionar la política de estas fluctuaciones de la protección ambiental brasileña, con foco principal en la protección forestal, realizando un levantamiento de la legislación referente a esta y el momento político nacional e internacional en que fueron elaboradas e implementadas.

**Palabras llave:** Leyes ambientales; código forestal; Políticas ambientales; Bosque Atlántico; Bosque.

---

## Referências

AGENDA 21 GLOBAL. UNCED - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), **Agenda 21** (global). Ministério do Meio Ambiente – MMA. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/ag21global/>>.

ALMEIDA, G. M. Dos mananciais para as freguesias: a distribuição da água no espaço urbano do Rio de Janeiro no decênio 1850–1860. In: **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História** –ANPUH. São Paulo: 2011

APARECIDO, W. A. S. Mapa da vegetação nativa declarada no Cadastro Ambiental Rural-CAR em Montes Claros-MG. **Revista Verde Grande: Geografia e Interdisciplinaridade**, v. 3, n. 01, p. 151-175, 2021.

ARAÚJO, S. M. V. G.; JURAS, I. A. G. M. Debate sobre a nova lei florestal: análise dos textos aprovados na Câmara e no Senado. **Código Florestal e a Ciência: O que nossos legisladores ainda precisam saber.**, p. 105, 2012.

BRAGANÇA, D. **Salles ignora Lei da Mata Atlântica e flexibiliza proteção.** 2020. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/salles-ignora-lei-da-mata-atlantica-e-flexibiliza-protecao/>. Acesso em: 21 out. 2021.

BRANDÃO, J. C. L. Aspectos jurídicos das florestas de preservação permanente e das reservas legais: proteção ambiental e propriedade. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 21, p. 114-146, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto Federal nº 750/93 de 10 de Fevereiro de 1993. Dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 1993

BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm)> Acesso em: jan. 2013.

BRASIL. Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Institui o novo código florestal brasileiro.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. 1981.

BRASIL. Lei nº 7.803, de 18 de Julho de 1989. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986.

BRASIL. Lei nº 7511, de 7 de Julho de 1986. Altera dispositivos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal. 1986.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2166-67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2166-67.htm)> Acesso em: fev. 2013

BRONOSKI, B. **Mata Atlântica tem regras de proteção rígidas, mas que são desobedecidas no Paraná.** 2021. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/mata-atlantica-tem-regras-de-protecao-rigidas-mas-que-sao-desobedecidas-no-parana/>. Acesso em: 21 out. 2021.

CONGRESSO AGRÍCOLA. **Edição fac-similar dos anais do Congresso Agrícola**, realizado no Rio de Janeiro em 1878. Introdução de José Murilo de Carvalho. Fundação Casa de Rui Barabosa: Rio de Janeiro, 1988. Disponível em: <https://archive.org/details/congragri1878josemur/page/164/mode/2up>> Acesso em 10 de setembro de 2021.

DA FONSECA MALTEZ, M, A. P. *et al.* Recursos naturais e agricultura: Um estudo no município de Balsas a partir dos dados do cadastro ambiental rural. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 5, p. e46610514784-e46610514784, 2021.

DEAN, W. A Conservação das Florestas no Sudeste do Brasil, 1900-1955. **Revista de História**, n. 133, p. 103-116, 1995.

DEAN, W. **A Ferro e Fogo.** A história e a devastação da Mata Atlântica brasileira. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. 484 p.

DELFIN NETTO, A. **O Problema do Café no Brasil** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1979

DIAS, G. F. **Educação ambiental:** princípios e práticas. 9.ed. São Paulo: Gaia, 2004.

DONATO, L.; FERREIRA, M. E. M. C. CONSEQUÊNCIA CAPITALISTA NA FORMULAÇÃO DA PAISAGEM—O NORTE DO PARANÁ ANALISADO APARTIR DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL. **PEGADA-A Revista da Geografia do Trabalho**, v. 22, n. 2, p. 210-231, 2021.

DRUMMOND, J. A. **Devastação e preservação ambiental:** os parques nacionais do Estado do Rio de Janeiro. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1997

DRUMMOND, J. A. O jardim dentro da máquina: breve história ambiental da Floresta da Tijuca. **Revista Estudos Históricos**, v. 1, n. 2, p. 276-298, 1988.

FERNANDES, A. C. F. Um Rio de florestas: uma reflexão sobre o sentido da criação dos parques nacionais na cidade do Rio de Janeiro. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro: Vol. 24, janeiro –junho de 2011.p. 141 –161

FRANCO, J. G. O. Áreas de preservação permanente: ciliares. 2003. 201 f. **Dissertação** (Mestrado em Direito Econômico e Social) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2003

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA; INPE. **Atlas dos remanescentes florestais da Mata Atlântica:** período 2019/2020, relatório técnico. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica, 2021. 73p

GOMES, M. L. A cultura do café e a degradação ambiental na serra fluminense oitocentista. **Revista Crítica Histórica**. Ano II, nº 4, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2012, 03 de setembro. Produção Agrícola Municipal 2010, Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pam/2010/tabelas\\_pdf/tabela02.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pam/2010/tabelas_pdf/tabela02.pdf).

MACHADO, P. A. L. Comentários ao art. 6º do novo Código Florestal. Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 2013.

MARTENSEN, A ; PIMENTEL, R ; METZGER, J. P. . Relative effects of fragment size and connectivity on bird community in the Atlantic Rain Forest: Implications for conservation. **Biological Conservation**, Canada, v. 141, p. 2184-2192, 2008.

MENEZES, P. C. C. A natureza construída pelo homem. In: **Parque Nacional da Tijuca: uma floresta na metrópole**. Rio de Janeiro: Andrea Jakobsson Estúdio, 2010. p. 31-33.

METZGER, J. P. . O Código Florestal tem base científica?. **Natureza & Conservação**, v. 8, p. 92-99, 2010.

METZGER, J. P.; MARTENSEN, A. C.; DIXO, M.; BERNACCI, L. C.; RIBEIRO, M. C.; TEIXEIRA, A. M. G.; PARDINI, R. Time-lag in biological responses to landscape changes in a highly dynamic Atlantic forest region. **Biological Conservation**, v. 142, p. 1166-1177, 2009.

MITTERMEIER, R. A. 'Primate diversity and the tropical forest', in E.O. Wilson (ed.), *BioDiversity*, Washington DC: **National Academy Press**, pp. 145-54, 1988.

MYERS N, MITTERMEIER RA, MITTERMEIER CG, FONSECA GAB & KENT J. 2000. Biodiversity hotspots for conservation priorities. *Nature*, 403: 853-858.

NOVAES, W. Eco-92: avanços e interrogações. **Estudos Avançados**. v.6, n.15, 1992.

PÁDUA, J. A. **Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888**. Zahar, 2002.

PASQUALETTO, A.; O 'Novo' Código Florestal Brasileiro. **Revista Ecológica**. Ed. 3ª edição, 2011.

PASQUALETTO, A.; O 'Novo' Código Florestal Brasileiro. **Revista Ecológica**. Ed. 3ª edição, 2011.

REBELO, A. **Substitutivo ao Projeto de Lei 1876/99**. 2010. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=480244](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=480244)>. Acesso em 03 de janeiro de 2021.

RIBEIRO, G. V. B. A origem histórica do conceito de Área de Preservação Permanente no Brasil. **Revista Thema**, Pelotas/Rs, v. 8, n. 1, p. 1-13, 2011.

RORIZ, P. A. C.; FEARNSIDE, P. M. A construção do Código Florestal Brasileiro e as diferentes perspectivas para a proteção das florestas. **Novos Cadernos NAEA**, [S.l.], v. 18, n. 2, dez. 2015.

RORIZ, P. A. C.; FEARNSSIDE, P. M. A construção do Código Florestal Brasileiro e as diferentes perspectivas para a proteção das florestas. **Novos Cadernos NAEA**, [S.l.], v. 18, n. 2, dez. 2015. ISSN 2179-7536. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/1866>>. Acesso em: 20 jan. 2022. doi:<http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v18i2.1866>.

SAUER, S.; FRANÇA, F. C. Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. **Caderno CRH**. V. 25, n. 65. 2012

SIMONSEN, R. C. Aspectos da história econômica do café. **Revista do Arquivo**, São Paulo, n. 65, 1940.

SOARES, G. F. S. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri, SP: Manole, 2003

SOARES-FILHO, B. et al. Cracking Brazil's forest code. **Science**, v. 344, n. 6182, p. 363-364, 2014.

TOLEDO, L. F.; CARVALHO-E-SILVA, S. P.; SÁNCHEZ, C.; ALMEIDA, M. A.; HADDAD, C. F. B. A revisão do Código Florestal Brasileiro: impactos negativos para a conservação dos anfíbios. **Biota Neotropica** [online]. 2010, v. 10, n. 4 [Acessado 20 Janeiro 2022], pp. 35-38. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1676-06032010000400003>>. Epub 29 Jul 2011. ISSN 1676-0611. <https://doi.org/10.1590/S1676-06032010000400003>.

VARJABEDIAN, R. Lei da Mata Atlântica: retrocesso ambiental. **Estudos avançados**, v. 24, p. 147-160, 2010.

VIEIRA, A. C. A montanha encantadora. In: **Parque Nacional da Tijuca: uma floresta na metrópole**. Rio de Janeiro: Andrea Jakobsson Estúdio, 2010. p.13-30.

VIEIRA, I. C. G; BECKER, B. K. A revisão do Código Florestal e o desenvolvimento do país. **Ciência Hoje**, v. 46, n. 274, p. 64-67, 2010.

---

### Sobre os autores

**Mayra Stevanato** - Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual de Maringá Geografia (UEM), Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Geografia (UEM), Bacharel e licenciada em Geografia pela Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR) - campus de Campo Mourão.

**Ana Paula Colavite** - Doutora em Geografia, professora Adjunta Universidade Estadual do Paraná, Campus de Campo Mourão, no Curso de Geografia e Professora Permanente do Programa de Mestrado Interdisciplinar Sociedade e Desenvolvimento (Unespar).

**Mauro Parolin** - Doutor em Ecologia de Ambientes Aquáticos Continentais. Professor Associado do Colegiado de Geografia da Universidade Estadual do Paraná - Campus de Campo Mourão e Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia (Mestrado e Doutorado) da Universidade Estadual de Maringá.

---

Recebido para publicação em maio de 2022

Aceito para publicação em dezembro de 2022