

## ADVERSIDADES ENCONTRADAS NA TERRITORIALIZAÇÃO DOS ESPAÇOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS PELAS POLÍTICAS FLORESTAIS NO BRASIL

**Oberdan Rafael Pugoni Lopes Santiago**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil  
[plsantiago@gmail.com](mailto:plsantiago@gmail.com)

**Gelze Serrat de Souza Campos Rodrigues**

Docente do programa de pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil  
[gel.serrat@ufu.br](mailto:gel.serrat@ufu.br)

### RESUMO

Há uma dificuldade histórica na implementação das restrições ambientais previstas pela legislação florestal brasileira, dentre elas o código florestal (CF) e suas diferentes versões. O objetivo deste artigo é analisar as prováveis causas da ineficaz territorialização das áreas especialmente protegidas, particularmente as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legal (RL) previstas em lei. A hipótese considerada é a existência de uma relação determinante do modelo de desenvolvimento econômico hegemônico sobre a territorialização de políticas públicas. A metodologia utilizada foi a pesquisa documental e revisão bibliográfica. O espaço geográfico no Brasil foi formado por um viés autoritário marcado pelas políticas públicas de períodos ditatoriais. O desenvolvimentismo, adotado como modelo de política econômica durante parte do século XX estimulou o desmate e a degradação ambiental a partir de políticas contraditórias com o CF. O novo código florestal objetivou a regularização do espaço geográfico rural. O combate à degradação do meio ambiente está diretamente ligado ao rompimento da dependência estrutural de exportação de *commodities* e à democratização da política econômica, no acesso à terra, o uso e ocupação do solo e das instâncias de tomada de decisão.

**Palavras-chave:** código florestal; política pública; reserva legal; área de preservação permanente.

## ADVERSITIES FOUND IN THE TERRITORIALIZATION OF SPACES ESPECIALLY PROTECTED BY FOREST POLICIES IN BRAZIL

### ABSTRACT

There is a historical difficulty in implementing the environmental restrictions as provided by the Brazilian forest legislation, among them the forest code (FC) and its different versions. The objective of this article is to analyze the likely causes of the ineffective territorialization of specially protected areas, particularly the Permanent Preservation Areas and Legal Reserve laid down by law. The hypothesis considered is the existence of a determinant relationship of the hegemonic economic development model on the territorialization of public policies. The methodology used was documentary research and bibliographic review. The geographical space in Brazil was formed by an authoritarian bias marked by public policies of dictatorial periods. The developmentalism, adopted as a model of economic policy during part of the 20th century stimulated deforestation and environmental degradation through contradictory policies with the FC. The new forest code aimed at the regularization of the rural geographic space. The fight against environmental degradation is directly linked to the rupture of structural dependence on commodity exports and the democratization of economic policy, access to land, use and occupation of land and decision-making bodies.

**Keywords:** Forest code; public policy; legal reserve; permanent preservation area.

## INTRODUÇÃO

A maneira como a sociedade se organiza e produz seu espaço ao longo do tempo reflete o contexto histórico e o grau de desenvolvimento das forças produtivas de cada época. A organização e controle dos territórios, historicamente, tem significado disputas e guerras na humanidade, principalmente naqueles com abundância de recursos naturais que são escassos em outras regiões. Como exemplo, pode-se citar a disputa geopolítica na região do Oriente Médio, região farta de petróleo.

A evolução técnico-científica, após a Segunda Guerra Mundial, atingiu patamares nunca vistos antes. A produção industrial se intensificou, aumentando a exploração dos recursos naturais. A crescente demanda por fontes energéticas, combustíveis e por matéria-prima para a indústria implicou em impactos ambientais e sociais geralmente negativos. Assim, movimentos ambientalistas ganharam respaldo na sociedade, demandando dos governantes a criação de normas para controle e mitigação dos efeitos negativos gerados pela atividade econômica (FAYET, 1994).

A insígnia “desenvolvimento sustentável” adquiriu grande apelo na sociedade em geral, ressonando nas instituições nacionais e multilaterais. Embora ainda não exista instrumentos claros para a sua aplicação em todos os setores de desenvolvimento da sociedade, há um consenso de que a humanidade pode viver, futuramente, grandes problemas oriundos de uma maneira de usar o território baseada na extração de recursos naturais e na geração de poluição ambiental de alto impacto. Mendonça (2004) afirma que o debate sobre a questão ambiental se intensificou nas últimas décadas devido ao acirramento da crise ambiental generalizada no planeta. Ainda segundo o autor:

Ao mesmo tempo em que os avanços tecnológicos registram seu mais arrojado desenvolvimento e performance, também as implicações ambientais evidenciam os maiores riscos e vulnerabilidades da sociedade humana face à perspectiva de sua concretização no futuro próximo. Assim, uma situação paradoxal e desconfortável se instala na contemporaneidade, aquela que evidencia que mesmo ante a um aparato tecnológico arrojado, a maior parcela da humanidade vivencia cotidianamente uma resistência de pobre a miserável, destituída das mínimas condições de vida digna e altamente vulnerável às intempéries e catástrofes naturais (MENDONÇA, 2004, p. 186-187).

Dessa forma, pode-se afirmar que:

Os problemas e questões enfocados na perspectiva ambiental são, sobretudo, de ordem social, dado que a noção de problema é uma abstração exclusivamente humana, o que reforça a ideia de que não existe problema na e para a Natureza, da maneira humana de compreendê-los, de uma certa humanização dela (MENDONÇA, 2004, p. 188).

Como os problemas ambientais são uma determinação social e uma abstração humana, a sua solução também o é. Ou seja, a busca da sua resolução, ou não, é determinada pela condição social dos grupos que se apresentam em conflito com a questão. Ross afirma que:

[...] a lógica dos sistemas naturais humanizados revela-se pelas inserções tecnocientíficas que as sociedades humanas historicamente empreenderam no ambiente natural, sempre com objetivos de apropriação dos recursos naturais e geração das chamadas riquezas humanas ou riquezas econômicas. Esse procedimento histórico faz com que as sociedades humanas alterem as características naturais do ambiente e produzam diferenciados cenários no ordenamento territorial. [...] Assim, não basta delimitar e identificar os diferentes compartimentos da natureza e as diversas manifestações de uso das terras empreendidas pela sociedade, mas é preciso entender as relações socioeconômicas que se estabelecem entre os diversos atores sociais, intra ou interlugares ou territórios (ROSS, 2009 p. 59-60).

Da mesma maneira que não existe um “problema ambiental” descolado da realidade concreta, também não há uma solução real se não se considerar as relações de produção existentes na

sociedade, bem como o território usado. Conforme Steinberger e Abirached (2013, p. 115), “a ação de o homem usar a natureza é, simultaneamente, a ação de usar o território, razão pela qual se pode dizer que uma política ambiental, necessariamente, possui uma dimensão territorial”. Logo, o equacionamento da questão ambiental perpassa pelo estabelecimento de um controle do uso do território. Para isso, a ação estatal é necessária na promoção de políticas públicas, já que algumas possuem a propriedade de modular o território, podendo ser denominadas como políticas territoriais (MORAES, 1997).

As políticas públicas, por sua vez, são construídas de maneira subordinada a um determinado projeto político-econômico. Normalmente são elaboradas como um método de materialização desse projeto. Dessa forma, em períodos democráticos, que permitem a ampla participação da sociedade no processo de elaboração e implementação, podem existir políticas públicas contraditórias com o projeto político-econômico hegemônico. Por outro lado, nos períodos antidemocráticos, como ditaduras, as políticas públicas são elaboradas e implementadas em consonância com o projeto político-econômico expresso por governos autoritários, sem margem para disputas ou questionamentos.

No caso brasileiro, os períodos democráticos ainda são exceção na história. A formação do espaço tal como existe hoje possui um considerável grau de autoritarismo. Boa parte das políticas públicas que moldaram estruturalmente a organização do território foram elaboradas e implementadas por governos autoritários durante o século XX e subordinados a projetos desenvolvimentistas, inclusive as políticas florestais. As políticas públicas e o uso do território desenvolveram contradições entre si, inclusive uma se sobrepondo a outra, pois o projeto político-econômico se impôs pela coerção nos períodos ditatoriais. Isso explica o fato de o Brasil ter promulgado leis ambientais extremamente avançadas, mas que não foram eficazes ao impedir a geração do grande passivo ambiental existente. As políticas desenvolvimentistas adotadas no século XX implicaram em uma profunda alteração no uso do território, gerando um espaço geográfico contraditório às legislações ambientais vigentes, como o caso do Código Florestal que foi criado para ser um dos instrumentos de regularização do uso e ocupação do espaço físico.

Nesse sentido, este artigo discute as possíveis causas da territorialização das áreas especialmente protegidas, particularmente as Áreas de Preservação Permanente e as Reserva Legais, não ocorrerem de maneira eficaz. A hipótese considerada é que há uma relação determinante do modelo de desenvolvimento econômico hegemônico sobre a territorialização de políticas públicas de modo a sobressair aquelas mais alinhadas a ele, fato agravado nos períodos de ausência de democracia. A metodologia utilizada foi a pesquisa documental sobre os dispositivos legais e a pesquisa bibliográfica. Foi estabelecido um recorte temporal a partir de 1934, data de promulgação do primeiro CF, até a promulgação da Lei Federal 12.651 de 25 de maio de 2012, conhecida como Novo Código Florestal (NCF).

## **A POLÍTICA FLORESTAL ANTES DE 1965**

Os instrumentos adotados pela metrópole portuguesa e pelo Império possuíam como objetivo central apenas a proteção de certos recursos naturais, sem a demarcação de áreas protegidas. Como primeira iniciativa de um território protegido foi a decisão do Império em reflorestar a Floresta da Tijuca e das Paineiras, que, à época, foi desmatada para o plantio do café, principalmente. O objetivo daquela medida era proteger os recursos hídricos. Em 1861, D. Pedro II decretou as florestas como “Florestas Protetoras” e, logo, deu-se o início ao processo de desapropriação das terras (MEDEIROS, 2006; ICMBIO, 2017). Com a proclamação da República, em 1889, e a posterior Assembleia Nacional Constituinte, em 1890, ficou estabelecido o Estado de Direito no Brasil. No entanto, a legislação era omissa em relação à conservação dos recursos naturais (CAMARGO, 1999).

Nas primeiras décadas do século XX, o desmatamento já atingia grandes proporções no Brasil, devido ao avanço da agricultura, fato que estimulou o debate sobre a necessidade da criação de um código florestal nos anos de 1920 (BORGES, REZENDE e PEREIRA, 2009).

Nos anos de 1930, quando houve a ascensão da burguesia industrial ao comando do Brasil, novas demandas para a organização do espaço foram colocadas. A política de industrialização a partir da substituição das importações, focada nas indústrias de base, como a siderurgia, necessitava de um grande aporte de energia (elétrica e térmica, no caso do carvão) e de matéria-

prima. Com o objetivo de viabilizar o projeto desenvolvimentista, foram promulgadas leis que regulavam o uso e o acesso dos recursos naturais. Nesse contexto estão o primeiro Código Florestal, decreto nº 23.973, de 23 de janeiro de 1934 e o Código das Águas, decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 (BRASIL, 1934; 1935).

No caso do Código florestal, o limite do desmatamento permitido era de 75% da área de propriedades cobertas por matas. Proibia muitas práticas nocivas ao meio ambiente, como o uso do fogo sem autorização, o desmate de áreas de encosta e a soltura de balões festivos. A sua essência era disciplinar o uso das florestas com o objetivo de evitar a escassez dos recursos madeireiros, pois as principais regiões produtivas do país à época já apresentavam elevado desmatamento. Para Medeiros (2006), o Código Florestal de 1934:

[...] definiu objetivamente as bases para a proteção territorial dos principais ecossistemas florestais e demais formas de vegetação natural do país. Ele tinha como principais objetivos legitimar a ação dos serviços florestais, em franca implementação em alguns estados brasileiros desde o final do século XIX, além de regularizar a exploração do recurso madeireiro, estabelecendo as bases de sua proteção. Ele também foi o primeiro instrumento de proteção brasileiro a definir claramente tipologias de áreas a serem especialmente protegidas. Ele declarava de 'interesse comum a todos os habitantes do país' o conjunto das florestas existentes e demais formas de vegetação, classificando-as em quatro tipologias: protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento (MEDEIROS, 2006, p. 50).

Dessa forma, aquela lei significou um grande avanço ao estabelecer áreas que deveriam ser protegidas dentro de propriedades privadas. As *florestas protetoras* possuíam a finalidade de conservação do solo e recursos hídricos, fixação de dunas, auxiliar a defesa nas fronteiras, assegurar as condições de salubridade pública, proteger sítios de beleza natural e asilar espécimes da fauna. Por essa razão, podem ser consideradas como precursoras das Áreas de Preservação Permanente. As *remanescentes* eram aquelas que formavam parques ou bosques visando à conservação ou ao gozo público e aquelas assim declaradas para proteger exemplares preciosos de interesse biológico ou estético. Já as *modelos* se referiam às florestas artificiais, plantadas com espécies nativas ou exóticas. Foram denominadas como florestas de *rendimento* aquelas que não se enquadravam nas outras categorias (BRASIL, 1935).

Dessa forma, o Código foi muito importante por incorporar elementos pioneiros capazes de estabelecer um regime diferenciado de porções do território. As categorias de proteção e as distintas tipologias criadas permitiam, nos termos legais, uma gestão ambiental que conjugava áreas intocáveis e passíveis de utilização controladas a partir do manejo (MEDEIROS, 2006).

A era Vargas marcou a primeira metade do século XX por buscar um padrão de desenvolvimento da economia brasileira a partir da expansão do setor produtor de bens de produção que poderiam ser a base para a produção industrial. É nessa época que foram criadas, por exemplo, a Petrobrás, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce, entre outros empreendimentos estatais. Por outro lado, o Plano de Metas do Governo Kubitschek proporcionou uma abertura do Brasil ao capital externo, deslocando o setor dinâmico da economia para a produção de bens de consumo (OLIVEIRA, 1977 p. 77).

Esse modelo de desenvolvimento sintetizado no slogan "50 anos em 5", associado à criação de Brasília, representou a associação do Estado, da burguesia nacional e da burguesia internacional. O novo bloco de poder, naquele período, deslocou a questão nacional, que na época de Getúlio Vargas possuía um enfoque popular, ainda que numa perversão populista, para o campo do desenvolvimento. Logo, o "progresso" passou a ser a única meta da nação (GONÇALVES, 1995, p. 319).

Assim, o recente Estado brasileiro se forma e toma corpo baseado na nova perspectiva desenvolvimentista do governo JK. Esse processo de desenvolvimento industrial brasileiro e de ocupação da região central do Brasil ocorreu sem uma devida preocupação com os impactos ambientais. O direito ambiental ainda era incipiente e os prejuízos causados à natureza eram vistos como um mal necessário, já que eram tratados como sinônimo de progresso. Como desdobramento da nova legislação à época, foram criados instrumentos da Administração Pública para garantir os desdobramentos das leis.

Assim, no período de 1930 e 1960,

[...] não havia propriamente uma política ambiental no Brasil ou uma instituição gestora da temática ambiental. Havia políticas setoriais que consideravam tangencialmente a questão ambiental, tendo como foco a exploração dos recursos naturais. A principal preocupação no período era a administração ou o 'controle racional' dos recursos naturais, visando o melhor uso econômico (MOURA, 2016, p. 14).

Pode-se dizer que a política florestal foi baseada preponderantemente no primeiro Código Florestal e que o Estado brasileiro adotou uma postura passiva quanto à exigência do cumprimento da lei. Vale dizer que o decreto nº 23.973/34 restringia o desmate em 75% da área de propriedades cobertas por "matas", fato que configurava dupla interpretação. Muitos proprietários entendiam que os demais tipos de vegetação nativa que não formavam florestas não estavam restritos de corte, o que elevou a vulnerabilidade do cerrado e da caatinga, por exemplo.

### **AS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS ENTRE 1965 E 2012 E SEUS REFLEXOS NOS TERRITÓRIOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS**

Na segunda metade dos anos 1960, os problemas advindos da poluição gerada pelas atividades produtivas, como a industrial, encontraram ressonância na sociedade que passou a demandar maior ação do Estado. Paralelamente o movimento ambientalista internacional se fortaleceu, encontrando eco na sociedade ocidental. Nesse contexto, promulgou-se a Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965, que instituiu uma nova versão do Código Florestal, implementando as Florestas de Preservação Permanente e a Reserva Florestal com o objetivo de limitar o desmatamento nas áreas de matas (BRASIL, 1965, MEDEIROS, 2006).

De maneira semelhante ao CF de 1934, a Lei 4.771, em seu texto original, determinava que as áreas com florestas deveriam ter a reserva, o que também conferia dúvida quanto à exigência da RL em áreas com tipologia vegetal nativa que não fosse floresta (OLIVEIRA e BACHA, 2003). Essa ambiguidade presente na lei contribuiu para o avanço do desmate em larga escala para a implementação das atividades agrícolas no cerrado brasileiro.

Ainda nos anos 1960, o governo promulgou a Lei nº 4.504, de 30 de novembro 1964, que instituiu o Estatuto da Terra (BRASIL, 1964). A partir de então, o proprietário de terra que não conservasse os recursos naturais estaria sujeito à desapropriação, já que não cumpriria a função social da propriedade. Assim, o Estatuto da Terra passou a ser um instrumento complementar à política voltada ao meio ambiente.

Por outro lado, tal instrumento foi promulgado com o objetivo de viabilizar a modernização conservadora no espaço agrário brasileiro, como resposta aos movimentos camponeses que se encontravam fortes. O Estatuto da Terra se destinava a transformar os latifúndios em modernas empresas rurais capitalistas. No mesmo período, foi posta em prática uma política para desenvolver pesquisas agrícolas e para financiar insumos e implementos com juros negativos. Isso revolucionou a agricultura brasileira, reafirmou o papel da produção agrícola voltada à exportação e possibilitou a produção no cerrado (GONÇALVES, 1995, p. 325).

Como consequências ambientais danosas da modernização conservadora, verifica-se a

[...] contaminação dos rios, em virtude do uso excessivo de agrotóxicos [...]; o desequilíbrio hidrológico, alterando o regime de cheias e vazantes; os fenômenos da desertificação e da perda de toneladas de solos que a natureza levou séculos para produzir [...] (GONÇALVES, 1995, p. 326).

Nos anos 1970, foi lançado o Programa de Integração Nacional, a partir do Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970, com o objetivo principal de construir as rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, além de proporcionar a ocupação de terras e efetivar projetos de colonização. Também incentivava economicamente obras de infraestrutura nas regiões norte e no nordeste do país para integrá-las à economia nacional. Como consequência dessa política, houve grande devastação florestal nas áreas de implantação dos projetos (BRASIL, 1970; CAMARGO, 1999, p. 36).

A política desenvolvimentista e autoritária colocada em prática pelos governos militares permitiu a modernização da economia, mas também reforçou a dependência brasileira no âmbito internacional. Também buscou ocupar as regiões pouco habitadas no Brasil, além de concentrar as atividades econômicas no eixo do sudeste. Dessa forma, o desmatamento e a degradação ambiental causada não era vista como um problema grave, mas, antes, uma solução para a efetivação rápida do desbravamento dos rincões brasileiros e para alavancar a economia, subsidiando o “milagre brasileiro”. Segundo Santos:

O espírito desenvolvimentista da década de 1950 enraizou-se no Brasil e as décadas de 1960-70 apresentaram o país com prioridade na industrialização. Desta forma, têm-se documentos que, baseados na premissa de que o principal impacto era a pobreza, estimulavam, e muito, a geração de poluentes e o depauperamento dos recursos naturais. Nesse período, os governos brasileiros tiveram pouquíssima preocupação com o meio (SANTOS, 2014, p. 21).

Percebe-se que o projeto desenvolvimentista implementado naquele período adotava políticas públicas contraditórias com o próprio Código Florestal. Bacha destaca algumas medidas governamentais nesse sentido:

- Estímulos econômicos (via crédito rural e política de garantia de preços) para a expansão da produção agropecuária na década de 70 e na primeira metade da década de 80. Isto explica o avanço da agropecuária em direção ao Centro-Oeste, o qual, necessariamente, implicou aceleração do desmatamento nesta região.
- Os governos (federal, estaduais e municipais) ampliaram a malha rodoviária de 548 mil km em 1964 para 1.502 mil km em 1988, o que permitiu o acesso a áreas antes isoladas.
- O governo federal dava incentivos econômicos para projetos agropecuários na Amazônia e no Nordeste (por meio da SUDAM e SUDENE), projetos esses que implicavam desmatamentos.
- Diversos conflitos surgiram entre a legislação florestal e outras legislações federais. Por exemplo, o estatuto da terra garantia a posse da terra àquele que lhe fizesse benfeitoria. Uma dessas benfeitorias era a limpeza da área, ou seja, o seu desmatamento (BACHA, 2004, p. 412).

O caráter autoritário dos governos da ditadura militar se manifestou na construção do espaço geográfico brasileiro, tanto no campo quanto na cidade. As elaborações de políticas territoriais foram feitas em gabinetes, sem uma participação popular, bem como a sua materialização no espaço se deu às custas de muitos conflitos, inclusive com populações tradicionais e indígenas. O viés autoritário também se observava na subjugação do meio natural às políticas desenvolvimentistas, pois o próprio Estado instigava o desrespeito ao Código Florestal ao estimular as atividades rurais. Na agricultura, houve a incorporação de solos antes impróprios para o cultivo, como o caso dos Latossolos do Cerrado, juntamente com o aumento da produtividade. Nesse sentido, pode-se afirmar que:

Os impactos da agricultura sobre os ecossistemas naturais, organizados em mosaicos regionais, são muito mais drásticos e muitas vezes irreversíveis do que se possa imaginar. Nas áreas tropicais dotadas de florestas e savanas, desde há séculos eliminam-se coberturas arbóreas biodiversas e seus componentes vivos para se produzirem espaços agrários. Os ciclos econômicos identificados na história do mundo rural, em sua grande maioria, foram ciclos de predação da natureza vegetal e animal. A supressão das florestas para as grandes plantações de cana, café, soja ou pastos era tida como uma necessidade normal e habitual para a organização de espaços produtivos de alimentos e insumos agroindustriais (AB’SÁBER, 2006, p. 32).

Ainda, segundo o autor:

A cadeia de impactos, após o desmate inicial de florestas ou cerrados, prosseguiu no interior das glebas até o limite do imponderável. Ocorreram modificações, devido ao uso excessivo e mal dosado de corretivos químicos dos

solos e sucessivas cargas de agrotóxicos. Em sua essência, os chamados defensivos agrícolas são, na realidade, insumos químicos para impedir o retorno de qualquer biodiversidade e para manter culturas homogêneas livres de competição com espécies resistentes (vegetação secundária; ervas daninhas). Nunca foram pensadas ou exigidas limitações efetivas dos espaços agrícolas rentáveis. Daí por que a somatória espacial da predação do conjunto das glebas, vinculada aos princípios da propriedade privada, adquiriu grande abrangência territorial e garantiu irreversibilidade de condições (AB'SÁBER, 2006, p. 33).

O resultado das políticas desenvolvimentistas sobre a paisagem natural no sul e sudeste foram literalmente devastadoras. A Tabela 1 ilustra a evolução da substituição das formações florestais por usos alternativos do solo. Os dados revelam que já em 1985 os Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul apresentavam situação crítica em relação ao desmatamento, restando apenas 2,30%, 8,22% e 3,06% das formações florestais originais, respectivamente.

**Tabela 1.** Porcentagem da área territorial coberta com formação florestal nos Estados das regiões Sudeste e Sul (valores em porcentagem)

Estado	Situação em 1500	Situação em 1985	Situação em 1995
Minas Gerais	51,70	2,30	2,02
Espírito Santo	86,88	10,01	8,90
Rio de Janeiro	97,00	27,14	21,07
São Paulo	81,80	8,22	7,64
Paraná	84,72	10,12	8,93
Santa Catarina	81,50	19,14	17,41
Rio Grande do Sul	39,70	3,06	2,69

**Fonte:** FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA (1998 *apud* BACHA, 2004 p. 398)

A partir da Tabela 1 é possível deduzir que a o Código Florestal não foi eficaz em garantir proteção dos territórios especialmente protegidas pelo dispositivo. A carência de dados que permitisse mensurar a área total de APPs e de RL é um fator que limita a análise sobre a área total mínima que deveria existir com vegetação nativa. Porém, o baixo índice apresentado é inferior ao mínimo exigido para a demarcação da Reserva Legal, o que evidencia o descumprimento da lei.

O debate internacional sobre a degradação e poluição ambiental causadas pelo desenvolvimento industrial e agrícola se intensificou no mundo na virada dos anos 1970 para 1980. As instituições de financiamento internacionais passaram a adotar diretrizes ambientais como contrapartida aos empréstimos realizados. Isso obrigou o governo brasileiro a mudar sua postura perante os impactos ambientais gerados nas atividades produtivas (SANTOS, 2014).

Nessa perspectiva, promulgou-se a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 que institui a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Esse dispositivo é um marco na gestão ambiental brasileira. Criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), além de instituir como uns dos seus instrumentos a análise de impactos ambientais, o licenciamento ambiental e o zoneamento ambiental (BRASIL, 1981). A partir de então, desenvolveram-se dispositivos legais que ampliaram e diversificaram as tipologias das áreas de APPs previstas no Código Florestal de 1965. Dentre elas:

- a) Resolução CONAMA 04/1985: introduziu a preservação da faixa de preservação de 300 metros de restinga e de 50 metros ao redor de nascentes, incluindo as intermitentes e olhos d'água; fixou metragens das faixas nas margens de corpos d'água (incluindo represas e reservatórios artificiais); alterou o critério de demarcação de APP de recursos hídricos, ampliando sua proteção a partir do leito maior sazonal; estabeleceu critérios protetivos para a delimitação de espaços territoriais protegidos nos terços superiores de morros, montanhas e serras, assegurando a preservação de extensas áreas. Esses

- dispositivos de proteção foram mantidos nas resoluções posteriores do CONAMA (302/2002 e 303/2002).
- b) Lei Federal 7.511/86: proibiu a derrubada de florestas heterogêneas para o plantio daquelas homogêneas [...] e ampliou as larguras de faixa de preservação permanente ao longo de cursos d'água, com a margem mínima passando de 5 para 30 metros.
  - c) Lei Federal 7.803/89: trouxe inovação de grande relevância para a perenidade e qualidade dos recursos hídricos, especificando a proteção de nascentes, inclusive intermitentes e olhos d'água, em raio de 50 m, além de alterar o parâmetro para a demarcação das áreas protegidas ao longo dos cursos d'água (a partir do seu ponto mais alto); obrigatoriedade de averbação da reserva legal à margem da matrícula, vedada a conversão do uso do solo independente dos atos de transmissão.
  - d) Medida Provisória 2166-67 de 2001 que introduziu a inovação de proteção às áreas de preservação permanente, independente de sua cobertura vegetal, vinculando a proteção ao território (espaço geográfico) (LUTOSA e HASHIMOTO, 2015, p. 126-127).

Por outro lado, os anos de 1980 significou o fim da política desenvolvimentista. No âmbito internacional, o contexto era de generalização das políticas neoliberais, inclusive na América Latina. No Brasil, a abertura neoliberal da economia se consolidou nos anos 1990 com a instituição do Plano Real.

O fim da ditadura militar e a promulgação da Constituição Federal de 1988 significaram a construção de um novo Estado democrático. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como ao seu acesso universal e a obrigatoriedade de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, significaram uma vitória para a conservação ambiental (LUTOSA e HASHIMOTO, 2015, p. 126-127). A atuação dos movimentos ambientalistas passa a ter um respaldo constitucional. Ao Ministério Público (MP), órgão criado pelo o decreto nº 848, de 11 de setembro de 1890 (MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO, 2017), foi assegurado, conforme *caput* do art. 127 da Constituição Federal de 1988, a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” e a função, entre outras, de proteger o meio ambiente, de acordo com o art. 129 inciso III (BRASIL, 2008a). Assim a instituição assume um papel importante na defesa dos recursos naturais ao procurar garantir a aplicação da Lei, inclusive buscando a efetivação das Reservas Legais.

Por outro lado, o debate internacional sobre a questão ambiental ganha força e, em 1992, é realizada no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, conhecida como Rio-92. Com esse marco, a agenda ambiental passa a ocupar mais espaços na construção de políticas governamentais, com destaque para a criação do Ministério do Meio Ambiente, em 1992. Durante os anos 1990, por outro lado, o MMA somente conseguiu funcionar devido a empréstimos via agências multilaterais, como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (MOURA, 2016, p. 18).

Em 2000 foi instituída a Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000 que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, representando um avanço no âmbito da instituição de áreas protegidas (BRASIL, 2000). No entanto,

Ao consolidar, mesmo que não intencionalmente, as Unidades de Conservação como tipologia dotada de maior visibilidade e expressão, e dotá-las de instrumentos mais concretos de gestão, as outras tipologias que ainda continuaram a existir mesmo após a criação do SNUC – as APPs, RLs, Tis [Terras Indígenas], e as ARLs [Áreas de Reconhecimento Internacional] – continuaram relegadas aos mesmos problemas históricos de gestão e, mais grave, não dispo de instrumentos de integração e articulação com as ações previstas para as Unidades de Conservação (MEDEIROS, 2006. p. 59).

A maior parte das unidades de conservação está localizada no bioma da Amazônia. Conforme dados do Ministério do Meio Ambiente atualizados em fevereiro de 2017, 27,3% daquele bioma estão protegidos por UC previstas no SNUC, já na Caatinga, 7,6%, no Cerrado 8,3%, na Mata

Atlântica 9,2%, no Pampa 2,7% e no Pantanal 4,6% (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2017). A partir dos dados, percebe-se que o SNUC é um instrumento complementar ao Código Florestal. A implementação de UC no país é insuficiente para manter as funções ambientais que o CF procura proteger, como a proteção aos recursos hídricos feita pelas APPs.

Outro instrumento legal importante para a conservação ambiental é a Lei nº 11.428 de 22 de dezembro de 2006, chamada de “lei da Mata Atlântica”. O dispositivo estabelece as condições de exploração e proteção do Bioma Mata Atlântica, considerado patrimônio nacional pela Constituição Federal, e ecossistemas associados. A supressão de vegetação nativa, nas áreas submetidas ao dispositivo, ficou mais restritiva (BRASIL, 2006). A sua promulgação, bem como sua regulamentação, foi importante para os órgãos ambientais, pois boa parte da extração de minérios no país ocorre nos espaços protegidos pelo dispositivo.

Cabe ressaltar, também, o Decreto nº 6.514 de 22 de julho de 2008 que regulamentou as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. No art. 55 do dispositivo, prevê-se a pena de multa para quem não averbasse a Reserva Legal na matrícula (BRASIL, 2008-b).

Por fim, o Novo Código Florestal foi promulgado por meio da Lei 12.651 de 25 de maio de 2012. Fruto de uma intensa disputa entre ruralistas e ambientalistas, muitas mudanças polêmicas foram instituídas em relação à Lei nº 4.771/65, principalmente no tocante à APP e à RL, refletindo a força da bancada ruralista no Congresso Nacional.

## O NOVO CÓDIGO FLORESTAL E A LEGITIMAÇÃO DO PASSIVO AMBIENTAL

### CONTEXTUALIZAÇÃO DA ALTERAÇÃO DO CF

O modelo de desenvolvimento adotado no período da ditadura promoveu uma grande internacionalização da economia brasileira, o que gerou crescentes déficits na balança de pagamentos do Brasil. O Plano Real e a política de privatizações agressiva implicaram em uma maior presença de capital externo na economia, o que, por sua vez, pressionava negativamente a balança de pagamentos. Tal fato obrigava o País a buscar continuamente a elevação em valores das exportações, cuja maior parte era composta por *commodities* primárias, produtos intensivos em trabalho e recursos naturais e com reduzido teor tecnológico. Nesse sentido, foram estabelecidas uma série de políticas públicas destinadas a estimular a exportação desses artigos. Procurou-se construir um Estado regulador e não mais interventor (SILVA, 2008).

Para Silva (2008), a dependência de exportação de produtos com baixo valor agregado se constitui uma condição estrutural da economia brasileira. Conforme a autora,

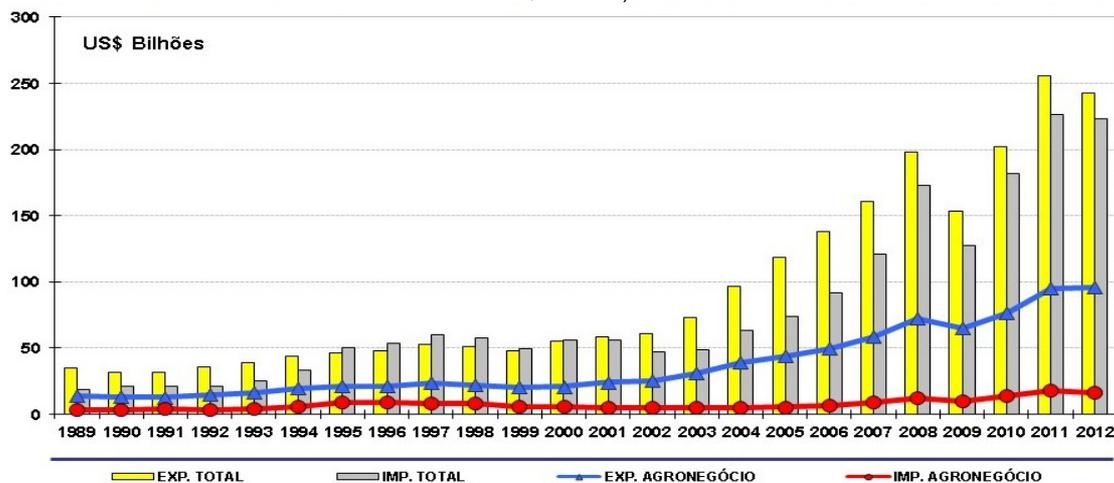
[...] o crônico (e crescente) déficit em Serviços e Rendas, instaurado a partir do aumento da internacionalização da economia ocorrido no período JK, e derivado especialmente da realização dos ganhos dos investimentos diretos estrangeiros no País, pede um esforço exportador também crescente. E, como as exportações permanecem concentradas em produtos primários e de baixo conteúdo tecnológico, agrava-se a necessidade de elevação das mesmas, o que justifica o aprofundamento da internacionalização da economia brasileira como única via racional para aumentar a eficiência e a competitividade das exportações nos anos 1990, fato que se manteve nos anos 2000, e que se configura como uma dependência estrutural por *commodities* agrícolas e minerais apresentada pelo País, responsável por sustentar a dinâmica (instável) da economia nacional (SILVA, 2008, p. 116).

A política econômica e monetária adotada na implementação do Plano Real enfraqueceu e retraiu as atividades do agronegócio, que haviam sido intensamente estimuladas durante a ditadura. A média dos recursos destinados ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNR) para os anos de 1990 a 2002 foi de 23 % do valor total outorgado em 1979 (COLETTI, 2006 p. 134). Dessa forma, a burguesia agrária e os latifundiários capitalistas perderam parcela do poder político e econômico durante a implementação do neoliberalismo no Brasil. O resultado disso foi que esse segmento social passou a encarar o Congresso Nacional como um local a ser ocupado para se defenderem e se recuperarem das suas perdas, constituindo-se como uma das principais bancadas parlamentares (COLETTI, 2006). Assim, a alteração do código florestal, uma das

pautas fundamentais defendidas por esse setor, ganhou força após o protocolo do Projeto de Lei nº 1.876, de 1999, de onde se originou o Novo Código Florestal.

A partir de 2003, se constitui no Brasil um novo bloco no poder, chamado de Frente Neodesenvolvimentista, que estabelece como uma das suas políticas principais um novo estímulo à exportação de *commodities* (BOITO, 2012). A exportação passa a superar a importação em valores totais da moeda americana, sendo que a composição do agronegócio passa a ser decisiva para isso, alavancando a geração de superávits (Figura 1). Dessa forma, pode-se afirmar que houve uma retomada do agronegócio para o centro da política econômica brasileira, fato que retoma à burguesia agrária o poder político e econômico que havia perdido durante a abertura da economia nos anos 1990, mas em um patamar superior, já que mantém sua grande representação no poder legislativo.

**Figura 1.** Evolução anual da balança comercial brasileira e do agronegócio – 1989 a 2012 (em U\$ bilhões)



Fonte: RURAL CENTRO (2013).  
Elaboração: MAPA/CGOE/DPI/SRI

Como resultado dessa nova fase política e econômica brasileira, a fronteira agrícola avança sobre as últimas grandes áreas do cerrado brasileiro, bem como sobre a floresta amazônica e territórios indígenas. Além disso, a promulgação do NCF anistiou os crimes ambientais cometidos no meio rural até o ano de 2008, a partir da definição de “área rural consolidada”, e reduziu as áreas protegidas ao mudar os critérios ambientais para a delimitação desses espaços.

Logo, a dependência da exportação de produtos com baixo valor agregado que a economia brasileira tem demonstrado se configura como um fator que pressiona os recursos naturais. A crescente demanda de incorporação de novas terras à agropecuária e de aumento da produção total do agronegócio atua como uma força contraditória à necessidade de recuperação do passivo ambiental gerado pelo setor.

Percebe-se que as políticas de desenvolvimento econômico aplicadas pelos governos brasileiros não foram capazes de superar o papel primário exportador do país no cenário internacional. A relação construída da burguesia com o espaço brasileiro é, hegemonicamente, uma relação de exploração. Trata-se de uma “herança colonial” na formação social dessa classe. A preocupação com o meio ambiente ocorre no sentido de cumprir leis e exigências de padrões internacionais para exportação.

Embora a partir dos anos 1930 o Brasil tenha desenvolvido e diversificado a economia, os grandes proprietários rurais e latifundiários e, posteriormente, a burguesia agrária, mantiveram-se com poder político “herdado” da oligarquia rural no passado. Prova disso é a ausência da reforma agrária no país. Mesmo com leis promulgadas que restringiam o uso e ocupação do solo dentro da propriedade rural, esse segmento social possuía capacidade de influência política para não ser atingido, ou de diminuir as consequências da não obediência da Lei.

Nesse sentido, o caráter democrático do Estado tem um papel central. Permite a participação da sociedade na elaboração de mecanismos e instrumentos que contribuem no ordenamento espacial e no planejamento ambiental, modificando o território usado. Assim, a formação do espaço geográfico pode ocorrer de maneira mais democrática. Porém, os períodos democráticos são exceções na história brasileira. Somente foi aberta a possibilidade das classes populares poderem opinar na implantação de um empreendimento de maior porte, seja agrícola ou não, ou de poder interferir no planejamento ambiental de um determinado lugar, após a Constituição de 1988.

Por outro lado, a política adotada pela frente neodesenvolvimentista deixou a burguesia agrária com força suficiente para derrotar os ambientalistas na elaboração do Novo Código Florestal e adequar a legislação brasileira ao espaço agrário existente. Logo, há uma relação direta entre o bloco no poder do Estado e a política econômica hegemônica com a produção do território vivido.

Portanto, a relação social com o meio ambiente construída historicamente no país é uma relação de força e submissão a interesses particulares. Por isso, os instrumentos legais muito avançados para a conservação do meio ambiente, como o código florestal de 1965, não obtiveram êxito. A força política que os grandes proprietários de terra e a burguesia agrária possuíam, e ainda possuem, na história brasileira foi determinante para que não se cumprisse a Lei e causasse um grande passivo ambiental no meio rural no país. Esse poder político advém de uma estreita relação histórica com o Estado, que procurou de diversas formas contemplar os interesses desse segmento social.

#### **PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELO NCF NA CONSTITUIÇÃO DAS RESERVAS LEGAIS**

O Código Florestal de 1965 foi revogado, em 2012, pela Lei nº 12.651, que instituiu o chamado Novo Código Florestal (NCF) (BRASIL, 2012). A Figura 2 sintetiza as principais diferenças entre os códigos florestais já promulgados na legislação nacional brasileira.

A grande mudança que a nova lei trouxe para os casos de compensação da Reserva Legal foi a exigência de ocorrer no mesmo bioma e não mais necessariamente na mesma microbacia ou mais próxima possível da propriedade rural. Sobre essa mudança Silva e outros observam que:

As compensações deveriam ser realizadas somente em áreas ecologicamente equivalentes, considerando não apenas as regiões de endemismo, mas também as diferenças de composição de espécies e estrutura dos ecossistemas que ocorrem dentro das subdivisões de cada grande bioma brasileiro (SILVA et al, 2011 p. 85).

A Lei 12.651 deixou alguns aspectos vagos que foram abordados nas legislações estaduais. Por exemplo, observa-se que no “Novo Código Florestal Mineiro”, Lei estadual nº 20.922 de 16 de outubro de 2013, há a previsão de realocação da Reserva Legal em outro imóvel, mediante aprovação do órgão ambiental competente, “se a área originalmente demarcada estiver desprovida de vegetação nativa e, na propriedade, não tiver sido constatada a presença de cobertura vegetal nativa em data anterior a 19 de junho de 2002”, conforme art. 27 parágrafo 2º inciso III (MINAS GERAIS, 2013). Na prática, boa parte das reservas averbadas desprovidas de vegetação nativa foram delimitadas antes daquela data. Dessa forma, regiões agrícolas, como o Triângulo Mineiro, que possuem alto déficit de vegetação nativa e elevado preço da terra dificilmente terão uma recomposição do passivo ambiental.

Para os imóveis menores que 4 módulos fiscais em 22/07/2008 e sem reserva legal demarcada, o NCF determina que deverá ser utilizada a área existente com vegetação nativa naquela data, mesmo que a quantidade seja menor que 20%. Assim, o imóvel que se encaixa nessas condições não necessitaria recompor a vegetação ou fazer compensação da reserva em outro imóvel.

A nova lei também permitiu o cômputo de APP preservada ou em regeneração na demarcação da reserva legal, vedando novas conversões de uso alternativo do solo. O cômputo poderá ser feito inclusive para os casos de compensação.

Por outro lado, uma grande inovação implementada pelo NCF é o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Todos os imóveis deverão ser cadastrados e informar espacialmente as áreas rurais consolidadas, vegetação nativa, reserva legal, APP, corpos d'água, entre outras informações. É uma ferramenta que se baseia na tecnologia de Sistemas de Informações Geográficas e poderá

traçar um panorama próximo da real situação do campo brasileiro e contribuir para a gestão florestal do território.

**Figura 2.** Principais diferenças entre os Códigos Florestais de 1934, 1965 e 2012

Item	Código Florestal de 1934	Código Florestal de 1965	Código Florestal de 2012
Áreas consideradas dentro da propriedade	Três áreas: a de exploração livre, a que implicava manter, no mínimo 25% com florestas nativas (título de reserva legal) e as matas ciliares.	Três áreas: florestas de preservação permanente (onde se incluem matas ciliares e outras áreas), a reserva legal e as áreas livres de uso.	Cinco áreas: área de preservação permanente, reserva legal, área rural consolidada, área rural não consolidada (passível de uso alternativo do solo a partir da autorização do órgão ambiental) e áreas de uso restrito.
Dimensão da reserva legal	No mínimo 25% da propriedade, independentemente da localização.	No mínimo 20% da propriedade situada no Sudeste e Sul e na parte sul do Centro-Oeste. E no mínimo 50% da área da propriedade situada na parte norte da Região Centro-Oeste e na Região Norte.	Na Amazônia Legal, no mínimo 80% do imóvel situado em área de florestas (poderá ser reduzida para 50% em alguns casos), 35% em área de cerrado e 20% para campos gerais. Para as demais regiões do país o mínimo é de 20% da área do imóvel.  Nos imóveis menores que quatro módulos fiscais em 22/07/2008, e que possuam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores, a RL será constituída com área de vegetação nativa naquela data.
Exigência de plano de manejo	Não específica.	Necessário para explorar as florestas nativas situadas no Nordeste, Norte e Centro-Oeste.	Necessário para explorar florestas nativas e formações sucessoras
Autorização para explorar as florestas	Para as florestas situadas próximas de rios e estradas de ferro.	Necessária para exploração de todas as florestas nativas.	Necessária para exploração de qualquer tipo de vegetação nativa, bem como a inscrição no Cadastro Ambiental Rural.
Reposição florestal	Apenas para os grandes consumidores de produtos florestais.	Todos os consumidores de produtos florestais devem fazer a reposição florestal. Os grandes consumidores devem ter plantios próprios ou florestas manejadas de modo sustentado.	Todas as pessoas físicas e jurídicas que utilizam matéria-prima florestal oriunda de supressão nativa ou que detenham autorização para supressão de vegetação nativa. Os grandes consumidores devem elaborar e implementar o Plano de Suprimento Sustentável.
Áreas de preservação	Matas Ciliares.	Matas ciliares, áreas em topos de morros e áreas muito inclinadas.	Faixas marginais de curso d'água e vereda; topos de morro, montes, montanhas e serras; encostas com declividade superior a 45°; restingas; manguezais; bordas de tabuleiros ou chapadas; áreas superior a 1800 m de altitude.

Fonte: Adaptado de BACHA (2004, p. 411)

A partir do texto da Lei 12.651, é possível perceber que o objetivo maior do dispositivo é a regularização do espaço geográfico rural existente no início do século XXI e não a recomposição de vegetação nativa. Tal fato é prejudicial para a biodiversidade, pois em alguns municípios o acentuado déficit de vegetação nativa pode comprometer o futuro da vida silvestre e da biodiversidade genética. A compensação ou realocação da RL para fora do imóvel pode não contribuir para a reversão deste cenário.

A tendência apresentada pelo NCF é de manter grandes regiões preservadas, notadamente aquelas que não interessam à produção agropecuária, e outras com prevalência da matriz agropecuária permeada com pequenos fragmentos florestais desconexos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão ambiental que se apresenta nesta segunda década do século XXI é uma abstração humana e, logo, a maneira de lidar com ela é fruto das relações sociais e do modo de produção presentes. Essas se desenvolvem em um espaço físico com características próprias, guardando relação com a maneira como cada sociedade se organiza e se reproduz, produzindo o território vivido.

No caso brasileiro, a formação socioeconômica foi determinante na relação com o meio ambiente. Nesse sentido, podem ser identificados três eixos centrais que estão ligados à devastação florestal. Um deles é a origem colonial e o papel que o País tem desempenhado no mercado mundial, decisivo na conformação da função primário exportadora da economia. A relação de força e dominação tem suas origens no sistema escravocrata e reforçada nos períodos de ditaduras. Desse modo, a formação do espaço geográfico brasileiro tem um forte componente antidemocrático.

A partir dos anos 1930 o Brasil passou a se industrializar, mas não conseguiu alterar as estruturas sociais construídas no passado. Logrou disciplinar o uso dos recursos naturais estratégicos para o país, especialmente a partir da criação de dispositivos legais que restringiram o direito de propriedade ao estabelecer territórios especialmente protegidos. A relação de força se fez presente nos governos militares, cujas políticas de desenvolvimento tiveram caráter autoritário e excludente. O resultado foi a concentração da população e das atividades industriais no sudeste, a ocupação do território brasileiro de forma predatória e antidemocrática e a dependência externa de capitais, reforçando a produção para exportação.

Construiu-se o entendimento de que o meio ambiente deve atender a interesses particulares. Ou melhor, há uma apropriação privada sobre os recursos naturais. Isso explica a aversão dos grandes proprietários de terras e da burguesia agrária aos espaços territorialmente protegidos, como as Terras Indígenas, Unidades de Conservação, Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente. Também é uma das razões do porquê do Código Florestal de 1965 não ter sido aplicado com sucesso.

Outro eixo é a cumplicidade que o Estado tem demonstrado com a degradação ambiental. Ao estimular políticas públicas de avanço da produção rural para exportação, desenvolveu-se uma sobreposição de interesses de modo a privilegiar o avanço da fronteira agrícola em detrimento do cumprimento do Código Florestal. Isso resultou em um espaço geográfico com alto déficit de vegetação nativa, principalmente nas regiões Sul e Sudeste. Dessa forma, a territorialização das áreas de preservação permanente e de reserva legal previstas legalmente não ocorreu de maneira eficaz ao longo do período de 1965 a 2012.

A elaboração e promulgação da Lei 12.651 evidenciou a legitimação, no âmbito legal, das relações de poder presente na sociedade brasileira. O Novo Código Florestal não demonstra grandes preocupações em recuperar áreas desmatadas onde há pouquíssimos remanescentes de vegetação nativa, pois a paisagem já estava profundamente transformada até o ano de 2008. A tendência observada na nova lei é de se manter a conservação em regiões onde não são interessantes para a produção, ou até mesmo inviáveis, devido ao solo, relevo ou à localização geográfica. Ou seja, a longo prazo, percebe-se uma grande dificuldade do NCF estar de acordo com o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O combate à degradação do meio ambiente está diretamente ligado ao rompimento da dependência estrutural de exportação de *commodities* e à democratização da política econômica, no acesso à terra, uso e ocupação do espaço geográfico e das instâncias de tomada de decisão.

## REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, Aziz Nacib. Bases Conceptuais e papel do conhecimento na previsão de impactos. In: AB'SÁBER, A. N.; MÜLLER-PLANTENBERG, C. (Orgs.). **Previsão de impactos: o estudo de impacto ambiental no leste, oeste e sul: experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha**. São Paulo: EDUSP, 2006.

BACHA, C. J. C. O Uso de Recursos Florestais e as Políticas Econômicas Brasileiras – Uma visão histórica e parcial de um processo de desenvolvimento. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 393-426, jun. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612004000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612004000200007)>. Acesso em 05 de abril de 2017.

BOITO Jr., A. A nova burguesia nacional no poder. In: BOITO Jr., Armando e GALVÃO, Andréia (orgs.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda Editorial, 2012, pp. 69-106.

BORGES, L. A. C.; REZENDE, J. L.; PEREIRA, J. A. A. Evolução da legislação ambiental no Brasil. **Revista em Agronegócios e Meio Ambiente**, v. 2, n. 3, set./dez. 2009. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/rama/article/download/1146/852>>. Acesso em 31 de março de 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 29. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenações de Publicações, 2008a.

BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o código florestal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 21mar. 1935. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D23793imprensa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793imprensa.htm)>. Acesso em 12 de março de 2017.

BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código das Águas. **CLBR**, Rio de Janeiro, 27 jul. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm)>. Acesso em 12 de março de 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jul. 2008b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm)>. Acesso em 12 de março de 2017.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970. Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jun. 1970. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1106.htm)>. Acesso em 12 de março de 2017.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm)>. Acesso em 12 de março de 2017.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 mai. 2012. 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 11 de março de 2017.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 nov. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>. Acesso em 14 de março de 2017.

BRASIL. Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 set. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm)>. Acesso em 14 de março de 2017.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 ago. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em 15 de março de 2017.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em 15 de março de 2017.

CAMARGO, A. T. **O direito ambiental como ferramenta do desenvolvimento sustentável**. 1999. 108p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

COLETTI, C. Neoliberalismo e burguesia agrária no Brasil. **Lutas & Resistências**, Londrina, v.1, p.131-145, set. 2006. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/revista1aedicao/lr131-145.pdf>>. Acesso em 2 de maio de 2017.

FAYET, A. C. C. **Dimensões da Política Florestal no Brasil**: aspectos produtivos e ambientais. 1994. 127 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1994.

GONÇALVES, C. W. P. Formação sócio-espacial e questão ambiental no Brasil. In: CHRISTOFOLETTI, A.; BECKER, B. K.; DAVIDOVICH, F. R.; GEIGER, P. P. (Org.). **Geografia e meio ambiente no Brasil**. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec, Comissão Nacional do Brasil da União Geográfica Internacional. 1995. p. 309-333.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). **História do Parque Nacional da Tijuca**. Disponível em: <<http://www.parquedatijuca.com.br/#historia>> acesso em 06 de abril de 2017.

LUTOSA, E. P; HASHIMOTO, D. Código neoflorestal: Recuo na proteção dos bens naturais ameaça ampliar desmatamento e agravar crise hídrica. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO; CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE MEIO AMBIENTE, HABITAÇÃO E URBANISMO. **Temas de direito ambiental**: discussões sobre a Lei 12.651/2012, a proteção dos recursos hídricos, as múltiplas faces da tutela ambiental, meio ambiente e as transversalidades. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2015. 413 p.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. 1351 p.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente e sociedade**, edição eletrônica, v. 9. n. 01. jan/jun. 2006. pp. 41-64. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>>. Acesso em 03 de abril de 2017.

MENDONÇA, F. S. A. U. Sistema Ambiental Urbano: uma abordagem dos problemas socioambientais da cidade. In: MENDONÇA, F. (org.). **Impactos socioambientais urbanos**. PR: Editora UFPR, 2004.

MINAS GERAIS. Lei nº 20.922, de 16 de outubro de 2013. Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado. **Diário do Executivo – “Minas Gerais”**. Belo Horizonte, 17 out. 2013. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=30375f>>. Acesso em 10 de maio de 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Unidades de conservação por bioma**. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC\\_FEV17%20-%20C\\_Bio.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_FEV17%20-%20C_Bio.pdf)>. Acesso em 10 de julho de 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. **Histórico do Ministério Público no Brasil**. Disponível em: <<http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/historico>>. Acesso em 15 de junho de 2017.

- MOARES, A. C. R. de. **Meio Ambiente e Ciências Humanas**. São Paulo: HUCITEC, 1997. 100 p.
- MOURA, A. M. M. de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, A. M. M. de. (Org.) **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016. 352 p.
- OLIVEIRA, S. J. de M.; BACHA, C. J. C. Avaliação do cumprimento da Reserva Legal no Brasil. **Revista de Economia e Agronegócio-REA**, v. 1, n. 2, 2015. Disponível em: <<http://www.rea.ufv.br/index.php/rea/article/download/9/10>>. Acesso em 05 de abril de 2017.
- OLIVEIRA, F. de. **A economia da dependência perfeita**. Rio de Janeiro: Graal, 1977. 159 p.
- RURAL CENTRO. **A nova safra de produtores**, 2013. Disponível em: <<http://ruralcentro.uol.com.br/noticias/nova-safra-de-produtores-74093>>. Acesso em 03 de abril de 2017.
- ROSS, J. L. S. **Ecogeografia do Brasil: Subsídios para Planejamento Ambiental**. São Paulo: Oficina de Textos, 2009. 208 p.
- SANTOS, R. F. **Planejamento Ambiental: Teoria e Prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2014. 184 p.
- SILVA, B. P. **Brasil: desnacionalização e dependência de commodities agrícolas e minerais**. 2008. 135 p. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2008. SILVA, J.A.A.; NOBRE, A.D.; MANZATTO, C.V.; JOLY, C.A.; RODRIGUES, R.R.; SKORUPA, L.A.; NOBRE, C.A.; AHRENS, S.; MAY, P.H.; SÁ, T.D.A.; CUNHA, M.C.; RECH FILHO, E.L. **O Código Florestal e a Ciência: contribuições para o diálogo**. São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, SBPC; Academia Brasileira de Ciências, ABC. 2011. 124 p.
- STEINBERGER, M.; ABIRACHED, C. F. de A. Política ambiental: intervenção do Estado no uso da natureza e do território. In: STEINBERGER, M. (Org.) **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p. 115-140.

---

Recebido em: 09/08/2017

Aceito para publicação em: 05/12/2017