

REVISTA TÓPICOS

NOVO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO: APA, APP E RESERVA LEGAL

DOI: 10.5281/zenodo.10990687

Jorlan Gomes Rocha

RESUMO

A reserva legal é um importante instrumento de atribuição de densidade à função socioambiental da propriedade agrária. Após a criação do Código Florestal Brasileiro de 1965, surgiram outros diplomas legais referentes aos temas ambientais, os quais trouxeram algumas alterações no código, como por exemplo, o conceito de reserva legal, definindo porcentagens para manutenção de reserva legal de acordo com as propriedades e localização da área. Este estudo tem como objetivo geral analisar as exigências com base na legislação vigente que indica as formas adequadas de implantação, manejo e recuperação das APAS, APP e reserva legal. Como objetivos específicos este trabalho se baseia em: averiguar o Código Florestal brasileiro, fazendo-se uma análise da Lei 12.651/12; discorrer sobre as áreas de Preservação Permanente. Ao final do estudo foi possível perceber que a legislação brasileira é rígida em relação à implantação, manejo e recuperação das APA, APP e Reserva Legal, sendo essas áreas delimitadas como meio de proteção ao meio ambiente e garantia da qualidade de vida da população, devendo-se destacar que se configuram como uma forma de

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

limitação ao direito de propriedade, não podendo o proprietário de uma propriedade privada valer-se dessas áreas para seu sustento e, em caso, de inobservância às legislações vigentes fica passível de sanção administrativa e/ou penal.

Palavras-chaves: Meio Ambiente. Reserva Legal. APP. APA. Manejo. Reservas.

ABSTRACT

The legal reserve is an important instrument for attributing density to the socio- environmental function of agrarian property. After the creation of the Brazilian Forest Code of 1965, other legal diplomas referring to environmental issues emerged, which brought some changes to the code, such as the concept of legal reserve, defining percentages for maintaining a legal reserve according to the properties and location of the area. This study's general objective is to analyze the requirements based on current legislation that indicates appropriate forms of implementation, management and recovery of APAS, APP and legal reserve. The specific objectives of this work are based on: investigating the Brazilian Forest Code, analyzing Law 12,651/12; discuss the areas of Permanent Preservation. At the end of the study, it was possible to realize that Brazilian legislation is strict in relation to the implementation, management and recovery of APA, APP and Legal Reserve, with these areas being delimited as a means of protecting the environment and guaranteeing the quality of life of the population, and must It should be noted that they constitute a form of limitation to the right to property, with the owner of a private property not being able to use these areas for his

REVISTA TÓPICOS

livelihood and, in case of non-compliance with current legislation, he is subject to administrative sanctions and/or criminal.

Keywords: Environment. Legal reserve. APP. APA. Reserve. Management.

1 INTRODUÇÃO

O meio ambiente desde os primórdios da humanidade vem sendo explorado de forma indiscriminada pelo homem com o objetivo de satisfazer suas necessidades bem como de atender seus anseios de riqueza.

A partir dos movimentos promovidos pelos ambientalistas, foi possível fazer com que a sociedade em geral tomasse conhecimento das consequências graves que a humanidade terá em longo prazo. Através dessa conscientização o povo passou a ser vigilante, passando a cobrar das autoridades medidas urgentes, voltadas para a ética, adoção de medidas econômica, política e social.

Com isso, em 1965, a Lei Federal n. 4.771 foi editada, revogando o Decreto Federal nº 23.793/1934. Essa nova Lei citava normas referentes à preservação do meio ambiente em propriedades privadas que determinava que o proprietário rural devesse destinar parte das suas terras para a vegetação natural e que em caso do não cumprimento, estes eram obrigados a recompor as áreas desmatadas. Passou-se então a considerar a diversidade ecológica existente no Brasil, criando as reservas legais e as áreas de preservação permanente.

REVISTA TÓPICOS

Após a criação do Código Florestal Brasileiro de 1965, surgiram outros diplomas legais referentes aos temas ambientais, os quais trouxeram algumas alterações no código, como por exemplo, o conceito de reserva legal, definindo porcentagens para manutenção de reserva legal de acordo com as propriedades e localização da área.

De acordo com o Código Florestal Brasileiro, Reserva Legal é uma área situada no interior de uma propriedade ou posse rural, destinada a fins econômicos e/ou de sustento próprio desde que respeitado os limites da Área de Preservação Permanente (APP). Nesta área devem ser assegurados meios sustentáveis de preservação do meio ambiente para fins de conservação e reabilitação dos processos ecológicos, manutenção da biodiversidade para que a fauna e a flora nativas possam ter condições de sobrevivência.

Sabe-se que muito tem sido feito para a manutenção e preservação dos recursos naturais. Porém é notório que devido às dimensões continentais do Brasil e a deficiência de recursos humanos e tecnológicos, o descumprimento às leis de preservação do meio ambiente ainda é noticiado.

Diante dessa problemática pergunta-se: Quais as exigências ambientais com base na legislação vigente que indica as formas adequadas de implantação, manejo e recuperação das APA, APP e Reserva Legal?

O objetivo geral deste artigo é analisar as exigências com base na legislação vigente que indica as formas adequadas de implantação, manejo

REVISTA TÓPICOS

e recuperação das APA, APP e Reserva Legal. Os objetivos específicos são: analisar o Código Florestal brasileiro, fazendo-se uma análise da Lei 12.651/12, discorrendo conceitualmente sobre as APA, APP e Reserva Legal; discutir o manejo adequado das APA, APP e Reserva Legal, por meio de trabalho bibliográfico investigativo; apresentar a Política Florestal Nacional (PFN) e sua atuação na recuperação das áreas.

Para realização deste trabalho, foram utilizados livros, artigos de periódicos virtuais e sites na internet dos órgãos competentes que abrangem os assuntos abordados no trabalho, a fim de auxiliar no desenvolvimento dos tópicos desejados. Os textos coletados foram fichados, buscando maior ênfase nas informações pertinentes, para melhor organização dos dados na análise da pesquisa.

2 RESERVA LEGAL

Conceitua-se Reserva Legal como sendo uma área situada no interior de uma propriedade ou posse rural, destinada a fins econômicos e/ou de sustento próprio desde que respeitado os limites da Área de Preservação Permanente (APP) conforme determina o Novo Código Florestal. Devem ser assegurados meios sustentáveis de preservação do meio ambiente para fins de conservação e reabilitação dos processos ecológicos, manutenção da biodiversidade para que a fauna e flora nativas possam ter condições de sobrevivência (IEF- instituto estadual florestal, 2005). De acordo com a Lei 12.651/2012 em seu artigo 3º, III, o conceito de reserva legal consiste em:

REVISTA TÓPICOS

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

O legislador determinou a Reserva Legal como forma de garantir a manutenção dos recursos naturais de uma determinada extensão de terra para que em caso de um possível esgotamento desses recursos, a própria natureza se encarregue do processo de regeneração.

A área de Reserva Legal de acordo com o artigo 3, III, do novo código florestal é uma "área localizada dentro de uma propriedade ou posse rural, definida nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico, de forma sustentável, dos recursos naturais da propriedade rural, auxiliando a conservação e reabilitação de processos ecológicos e promovendo a

REVISTA TÓPICOS

conservação da biodiversidade, também seja o abrigo e a proteção da vida selvagem e nativa.

A Reserva Legal corresponde a uma porcentagem da área de uma propriedade específica; O artigo 12 do Código prevê que todas as propriedades rurais devem manter uma área coberta por vegetação nativa, como Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das regras sobre Áreas de Preservação Permanente, observando as seguintes porcentagens mínimas em relação à área de propriedade, exceto nos casos previstos no art. 68 desta Lei:

I. Localizado na Amazônia Legal:

- a. 80% (oitenta por cento), em uma propriedade localizada na área florestal;
- b. 35% (trinta e cinco por cento), em propriedades localizadas na área fechada;
- c. 20% (vinte por cento), na propriedade localizada na área do campo;

II. Localização nas outras regiões do país: 20% (vinte por cento).

Quanto à Reserva Legal, a única novidade que entendemos ser relevante é a possibilidade do cômputo da APP na reserva legal. Esse benefício, que poderá ser muito útil à regularização de imóveis rurais, está, no entanto, limitado às hipóteses em que:

REVISTA TÓPICOS

- a. O cômputo não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo;
- b. A área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação; e
- c. O proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

A Reserva Legal continua sendo passível de exploração limitada, mediante manejo sustentável, sendo que sua averbação no Cartório de Registro de Imóveis não será obrigatória a partir da sua declaração e inclusão no CAR Cadastro Ambiental Rural.

Entende-se, portanto, que a instauração e conservação da Reserva Legal garantem a manutenção dos recursos naturais e conseqüentemente a preservação da biodiversidade. Para tanto, o proprietário ou posseiro devem cumprir o que determina a legislação para se possa ter um desenvolvimento econômico, social e melhor qualidade de vida.

Áreas de Proteção Ambiental, instituídas pela Lei 6902/81 (BRASIL, 1981a) são Unidades de Conservação (UCs) classificadas como uso sustentável como a Lei nº 9985/00, pode tornar-se áreas privadas ou públicas, gerando, em qualquer dos casos, normas e restrições para o uso da propriedade localizada dentro de seus limites. A Resolução nº 10, de 12/14/88 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) publicada

REVISTA TÓPICOS

no Diário Oficial de 11/08/89, tenta regular a figura das Áreas de Proteção Ambiental.

Áreas Proteção Ambiental (APAs) são unidades de conservação destinadas a proteger e preservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais existentes, buscando melhorar a qualidade de vida das populações locais e também com foco na proteção dos ecossistemas regionais. De acordo com o SNUC (BRASIL, 2000), compreende por Área de Proteção Ambiental (APA):

área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos, proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privada. (BRASIL, 2000).

REVISTA TÓPICOS

Segundo o SNUC, as APA são unidades de conservação que têm como objetivo garantir o bem estar dos habitantes e a conservação do patrimônio natural e histórico-cultural. As Unidades de Conservação (UCs) busca aliar a conservação do ecossistema junto com a ocupação humana desta forma estipulando na área princípios constitucionais que asseguram o direito à propriedade privada.

§ 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade. § 4º Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público observado as exigências e restrições legais. (BRASIL 2000).

Quando se trata de terras particulares, por exemplo, no caso de pesquisa e visitação pública, tais atividades dependem da autorização do proprietário, quando em terras públicas, da autorização do órgão administrador da APA.

Sob o ponto de vista econômico, a preocupação para garantir o bem-estar das populações pode ser interpretada como preocupação de evitar a

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

ocorrência de externalidades negativas reais, potenciais ou decorrentes das atividades exercidas lá. Procurando ajudar seus objetivos, os APA sempre terão uma localização ecológico-econômica dividindo-se em zonas. Portanto, as APA objetivam disciplinar o processo de ocupação, proteger a diversidade biológica e garantir o uso sustentável dos recursos naturais, tentando ordenar a ação dos agentes econômicos em locais onde estão envolvidos recursos ambientais. Propriedade importante, comum ou não. Constituem-se como um instrumento institucional (legal) que aponta para a necessidade de reduzir as externalidades negativas que comprometem a eficiência econômica e o bem-estar da sociedade, sem que isso ocorra para a plena transferência da propriedade privada para o Estado.

Como consequência direta da restrição ao uso e ocupação do solo, as APAs são palco de conflitos em relação à gestão ambiental dos mesmos. A Administração Ambiental (GA) refere-se ao gerenciamento de todas as atividades humanas que têm um impacto significativo no meio ambiente. De acordo com Souza (2000), a abordagem sistemática do ambiente, através da administração ambiental, promove a aplicação mais próxima da realidade, porque cria canais de comunicação em que os fatores ambientais são identificados, analisados e ponderados, multidisciplinarmente o que permite, assim, a compreensão global dos problemas e também a aplicação de soluções ambientais mais adequadas.

Então, a administração ambiental não é pacífica, ela incita as discussões e conflitos que começam no momento em que ela enfrenta o desafio crucial de integrar os interesses variados e inserir a dimensão ambiental nos

REVISTA TÓPICOS

processos de tomada de decisão privada e na política do governo. Por conseguinte, um sistema de gestão do ambiente (SGA) para APA deve pelo menos ser capaz de identificar os aspectos ambientais relacionados com as atividades humanas e respectivos impactos, procurando ser evitados ou controlados, bem como a realização de mecanismos os controles ambientais das atividades, produtos e serviços e seus respectivos impactos no meio ambiente, bem como a melhoria dos procedimentos adotados considerando as disposições legais que regem. Nas APAs, o funcionamento efetivo de um SGA - e os resultados esperados - é necessariamente o resultado de um processo de negociação liderado pelo Conselho Gestor (CG).

A administração ambiental local pressupõe a existência de recursos humanos na área de planejamento que possam avançar nas ações de controle e melhoria ambiental. A falta de pessoal qualificado é um problema para uma ação ambiental efetiva nas UC. Portanto, é um fator que impede a tomada de decisões no processo de gerenciamento. Antunes (1992) afirma que a natureza efetiva do órgão do Estado é a de gestor e reproduzidor de certa correlação de forças políticas, sociais e econômicas.

Partindo desta afirmação, e considerando as seguintes tabelas: um Estado comprometido com os interesses internos dominantes e os interesses econômicos externos; um país de vastas extensões e "infinitos" recursos e uma sociedade desorganizada e desmobilizada no tocante às questões ambientais e à frente da necessidade de reivindicar seus direitos, como resultado do processo de formação do Estado ocorreu em países

REVISTA TÓPICOS

desenvolvidos, onde, segundo Santos (1992), havia condições para a luta histórica pela conquista de direitos para abranger, ao longo do tempo, uma parte considerável da população - o contexto em que dá, no Brasil, o processo de instituição de políticas ambientais pelo Estado.

O governo tem um papel muito importante nesse processo. Na busca do bem comum, ele deve fazer com que as outras políticas incluam a perspectiva ambiental, buscando a realização de orçamentos de desenvolvimento sustentável em sua plenitude. Para Souza (2000), a política ambiental deve fornecer alguns elementos para a implementação consistente, tais como: - os objetivos e orçamentos devem responder as razões pelas quais a política deve ser implementada, isto é, representar "o que" deve ser seguido; - os instrumentos - são as formas de alcançar os objetivos propostos. É sobre "como levar a cabo" a política; - a definição dos aspectos institucionais - os representantes dos atores que devem executar a referida política. Uma política deve prever todas essas fases para que seja bem-sucedida. A estratégia de como articular seus elementos e as implicações do interessado também são fundamentais para o sucesso da política, podendo, portanto, adotar medidas necessárias articuladas para a recuperação e prevenção da qualidade ambiental.

A realidade brasileira mostra que existem sérias dificuldades para a implementação da atual política ambiental. Parte da resposta a esse problema é dada pela constatação de que a sociedade brasileira é marcada por um compromisso com o poder dominante. Assim, a indiferença e a burocracia com que lidam com questões essenciais como saúde, educação,

REVISTA TÓPICOS

emprego e, também, questões ambientais refletem essa realidade. Logicamente, tudo isso é o resultado do processo histórico.

Em relação aos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estão definidos no art. 9º da Lei nº 6.938 de 31/08/81 e estão relacionados à Portaria (Decreto) nº 99.224, de 06/06/1990. Estes incluem a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, pelo Estado e pelo Poder Público Municipal, como áreas de proteção ambiental, de importante interesse ecológico e reservas extrativistas. Segundo Souza (2000), após quase 20 anos, os instrumentos que foram realizados são: o estabelecimento de modelos de qualidade ambiental, uma parte da avaliação de impacto ambiental - apenas o estudo de impacto ambiental -, a autorização de atividades que emitem poluentes; a criação de alguns espaços territoriais especialmente protegidos e as multas disciplinares ou compensatórias pelo não cumprimento das medidas necessárias preservação ou correção da degradação ambiental. O que é muito pouco para que os objetivos da Política possam ser alcançados.

Assim, há uma desmoralização dos instrumentos existentes, pois eles são implementados de maneira completamente desarticulada. O quadro geral dos instrumentos da Política Ambiental Brasileira apresenta duas formas de concepção: os instrumentos de ação e os instrumentos de apoio. Os de ação correspondem àqueles que atuam de forma preventiva e com possibilidade de participação dos atores interessados no processo. O suporte tem uma natureza mais reativa, na medida em que eles agem na recuperação de

REVISTA TÓPICOS

danos ou como elementos essenciais para alcançar instrumentos de ação, que precisam ser trabalhados para ajustar a cena.

Exemplos dos instrumentos de ação são: (AIA) a Avaliação de Impactos Ambientais, a autorização de atividades e a criação de espaços especialmente protegidos. Em relação aos instrumentos de apoio ou reagentes, há exemplos: o estabelecimento de modelos, a divisão em zonas ambientais, o sistema de informação, o cadastro técnico de atividades e o relatório de qualidade ambiental e conflitos em sua administração deve ser notado que os instrumentos de ação não têm viabilidade operacional sem a implementação de alguns dos instrumentos de apoio ou reagentes.

Portanto, os instrumentos do PNMA oferecem ao administrador a possibilidade de estabelecer limites para as ações degradantes dos agentes, sejam eles públicos ou privados. No entanto, usá-los em enorme espaço territorial, cortado por um grande número de agentes, pois eles tendem a ser as APAs, ele pode ser muito difícil devido ao custo do monitoramento das ações individuais, para que eles geralmente não são considerados nas propostas de GA, uma vez que se assume que o monitoramento será realizado pelas esferas do Estado. Uma administração dessa natureza precisa incorporar elementos presentes em uma situação de conflito, como a inter-relação, para que seja feita de maneira adequada.

Além disso, APA ocupam vastos espaços, muitas vezes ultrapassando fronteiras administrativas municipais, o fato de que eles permitem o desenvolvimento das atividades econômicas privadas normalmente dentro, que muitas vezes enfrentam interesses dos atributos ambientais de

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

conservação, especialmente nas economias capitalistas, impede sua gestão. Os agentes privados sentem que os seus legítimos direitos de propriedade podem ser apropriados quando se deparam com certas restrições sobre o uso e ocupação do solo imposto nessas UC (Unidade de Conservação). Essa verificação também é realizada em áreas protegidas de outros países (VANDERGEEST, 1999; p. 582).

Nessa situação, a implementação das soluções que orientam práticas econômicas ecologicamente corretas não pode produzir resultados satisfatórios se não afetarem a maioria (ou um número significativo) dos agentes presentes. Essa implicação, por outro lado, resultará de uma percepção de ganhos, por parte do agente que precisará ser traduzida em oportunidades concretas.

A criação de APA prevê a existência de um órgão administrativo, o Conselho Gestor (CG), que seria responsável pela tomada de decisões em relação à área. CG é, na verdade, um espaço de negociação - no sentido positivo do termo - entre vários interesses presentes. Não há garantia de que as decisões tomadas em relação ao GC serão realizadas pelos proprietários presentes na área. Ela cresce bem, a importância do espaço para a negociação, o envolvimento e de crença, ações que só pode lidar satisfatoriamente um agente ter, a priori, a representatividade, legitimidade e certo poder de coerção contra os envolvidos.

Esse agente, necessariamente, é o Estado, através de seus respectivos órgãos ambientais, pelas seguintes razões:

REVISTA TÓPICOS

- a. não representa (ou não deve representar) o interesse privado na área;
- b. é o representante legal do interesse público;
- c. é protegido por legislação para servir de guia ao processo, uma vez que somente ele pode criar as APA e
- d. possui uma estrutura administrativa capaz de executar o monitoramento e aplicar penalidades.

Milaré (1999) adverte que os municípios têm em suas mãos um ideal para ferramenta de gestão ambiental a nível local, que é a disciplina do uso da terra, cobrindo todas as atividades no espaço urbano, incluindo pontos sobre preservação ambiental. Em relação a isso, a Constituição Federal (art. 30, VIII) enfatiza como competência privada dos municípios promover, no que couber, a ordem territorial, através de planejamento e controle do parcelamento, ocupação e uso do solo urbano (mesmo dividido em zonas ambientais, com a previsão de todos os recursos ambientais e culturais. A este respeito, a unidade administrativa municipal, em relação aos requisitos constitucionais, cabe a tarefa de suplementarmente legislar sobre as questões relativas aos recursos ambientais e culturais de qualquer tipo para as atividades ou comportamentos comprometer a qualidade ambiental local (CUSTÓDIO, 1996). Isso cria uma dificuldade adicional para a administração de APA, pois muitas delas têm perímetros que ultrapassam os limites de um único município. O direito de propriedade é uma das bases do sistema socioeconômico do Estado.

REVISTA TÓPICOS

No entanto, para ter uma melhor compreensão do assunto, é necessária a compreensão legal do termo propriedade. O Código Civil Brasileiro, datado de 1º de janeiro de 1916, dedica seu Livro II (Do Direito das Coisas), com os artigos 485 a 862, à direita que possa existir em relação a algum bem material. O problema inicial é a propriedade (Título I - Propriedade), isto é, a externalização do domínio de alguma coisa. Artigo 485 do Código Civil diz: "Qualquer pessoa que tenha de fato o exercício, total ou não, de alguns dos poderes inerentes ao domínio, ou propriedade é considerada possuidora." O direito resultante de propriedade (posse) recebe proteção especial no sistema legal brasileiro, mesmo quando o proprietário legítimo não possui e até contra o legítimo proprietário.

O artigo 499 do Código Civil diz: "[...] o possuidor tem o direito de manter a propriedade, em caso de confusão, e de recuperá-la, na pilhagem". Ainda assim, ao obter proteção do Estado, através do Poder Judiciário, o artigo 506 diz: "quando o possuidor tiver sido roubado, a propriedade será reintegrada, quando for 'solicitada, sem que o autor da pilhagem seja ouvido, antes a reintegração". Com estas disposições, a lei garante proteção especial de propriedade. Certo, na verdade, é composto de propriedade, que é o direito que alguém tem de usar, desfrutar e dispor de algo, bem como exigi-lo das mãos daqueles que o maltrataram.

O artigo 524 do Código Civil diz: "[...] a lei garante ao proprietário o direito de usar, desfrutar e dispor de seu bem material, e de recuperá-lo do poder da pessoa que o possui injustamente". Assim, pode-se concluir que nem todo possuidor é o dono, nem todo dono é dono direto. O texto legal

REVISTA TÓPICOS

acima mencionado descreve uma propriedade total, com propriedade e propriedade, direta e indireta, nas mãos do proprietário.

A propriedade traz consigo os direitos de uso, prazer, disposição e demanda. O direito de usar uma coisa está associado ao poder de se beneficiar dos lucros que ela tem. O direito de gozar (de fruir) é o direito de obter aquilo que deriva da força intrínseca da coisa sem deteriorá-la (no sentido legal), nem modificar sua natureza e o direito de dispor. Não é o direito de abusar, desde que o abuso é proibido pelo sistema.

Em uma APA, portanto, o respeito pelos direitos de propriedade implica a manutenção da propriedade privada da terra e a jurisdição original sobre ela. . Implica também esforços no sentido de conciliar as ações dos agentes econômicos com os interesses da sociedade. Estabelecer restrições ao uso de direitos de propriedade em áreas privadas, sem qualquer compensação, como no caso das APA, é uma situação que potencialmente gera conflitos. Se não houver monitoramento, é difícil impedir a atuação do agente no Brasil e os conflitos em sua administração privada, no sentido de satisfazer sua função-utilidade, a partir das ações do agente.

Além disso, se os incentivos não forem concedidos ao agente privado, com vistas a reduzir o conflito, a necessidade de monitoramento torna-se maior. Além disso, alguns pontos são fundamentais para a política de conservação dos recursos naturais, incluindo o envolvimento dos cidadãos e a participação efetiva da sociedade no processo de desenvolvimento, que é a forma que a sociedade tem para exercer pressão sobre o Estado, para que ele possa executar seu papel de Administração.

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

A administração brasileira continua o grande desafio para a viabilidade da APA como unidade de conservação. A gerência é responsável pelo monitoramento e resolução de os conflitos presentes na área. A definição precisa do que seriam os objetos de preservação que deram origem à APA facilitaria grandemente o esforço de coordenação, na medida em que reduziria a insegurança do agente privado em relação ao que poderia ou não ser feito.

Além disso, se quaisquer planos de investimento que tentam transformar o mecanismo de restrição ambiental aumentar o valor da produção local, isso pode se tornar um forte incentivo para o agente privado. Naturalmente, isso nem sempre será possível e a alternativa deve ser analisada caso a caso. A questão da propriedade é central quando se trata de proteger o meio ambiente, especialmente quando se trata de grandes áreas, uma vez que se pretende estabelecer a proteção de espaços que tenham um proprietário legal, seja ele um agente público ou privado.

As APA, sendo uma figura legal, fazem parte do ambiente institucional dentro do qual os agentes que desenvolvem suas ações tentam manter seus direitos. O direito do proprietário oferece algumas possibilidades de usar a propriedade que lhe pertence. Tão logo uma figura legal estabeleça restrições ao exercício desse direito, uma restrição que seja igualmente legítima, um conflito pode ser estabelecido.

A legislação que cria espaços protegidos também cria conflitos que precisam ser tratados adequadamente, especialmente nas APA. Os instrumentos de administração oferecidos pela Lei nº 6.938 / 81 (BRASIL,

REVISTA TÓPICOS

1981) são parte essencial do processo, mas, por si só, não explicam os desafios da administração de APA. A desapropriação tem sido o mecanismo mais indicado pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (BRASIL, 2000) para compatibilizar a proteção ambiental com a ocupação, especialmente privada, de uma determinada área. No contexto das APA, que geralmente abrangem extensas porções territoriais (que excedem os limites administrativos municipais), geralmente densamente ocupadas, a ideia de desapropriação poderia ser abandonada.

As limitações administrativas impostas, seja pelo órgão municipal, estadual ou federal competente, aos direitos de propriedade seriam, em princípio, a melhor maneira de conciliar o interesse preservacionista com o uso da propriedade. Neste contexto, cresce a importância do Conselho de Gestão da APA. No entanto, sem a participação efetiva da sociedade em todo o processo, bem como o apoio e a presença firme dos órgãos da administração direta, é difícil imaginar que esses conselhos sejam capazes de dar conta dos enormes desafios na administração ambiental dos países.

As APA apresentam alguns problemas estruturais no seu funcionamento. Um dos mais interessantes é o poder relativo em relação ao meio ambiente e, especificamente, legislar sobre o uso e ocupação do solo, destinação dada aos municípios. Assim, o desafio de administrar um espaço sem poder legislar sobre ele pode, em algumas situações, ser inviável. Para resolver esse impasse, uma das soluções pode ser a adoção de um pacto dos municípios pertencentes à APA. Antes do pacto de municípios, seria implementado soluções de consentimento concordou em matéria de

REVISTA TÓPICOS

Conselho de Gestão da APA em municípios através da ratificação das respectivas câmaras do município. Paralelamente às convenções internacionais, o governo assinou um acordo e a legislatura ratificar a decisão em lei. “Isso poderia começar nos municípios e respeitar as decisões de todos os municípios, de fundamental importância para a realização do objetivo preconcebido da formação da APA”.

3 A POLÍTICA FLORESTAL NACIONAL E A RECUPERAÇÃO DAS APP, APA E RESERVA LEGAL

O Brasil é o segundo país do mundo, com sua extensão territorial coberta por florestas nativas, com mais de 519 milhões de hectares, perdendo apenas pela Rússia. Cerca de 60% do território brasileiro ainda é naturalmente coberto de florestas. A biodiversidade brasileira, intimamente associada às suas florestas, é uma das maiores do planeta. Toda essa riqueza é responsável por fornecer serviços ambientais muito importantes.

Esta seção contém uma breve cronologia do processo PFN, desde os primeiros estágios até os últimos desenvolvimentos. Os mecanismos, procedimentos e estruturas desenvolvidos para promover a implementação do PFN, bem como os principais problemas que retardam o seu progresso, são detalhados. Feche a seção, uma visão geral das ações e atividades futuras.

3.1 LINHA DO TEMPO DO PROCESSO PFN

REVISTA TÓPICOS

- Década de 1960: Código Florestal (Lei N ° 4.771 / 65), que estabelece as diretrizes básicas da política florestal. Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF, que é uma das entidades que posteriormente forma o IBAMA
- Década de 1970: Escolas de Engenharia Florestal. Incentivo Fiscal (Fundos de Investimento Setorial - Fiset / Reflorestamento), o antigo IBDF, estabeleceu esse incentivo para o reflorestamento, o que resultou no plantio de cerca de 6 milhões de ha de espécies industriais. Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA (1973), seu objetivo era discutir a questão ambiental, juntamente com a opinião pública, conscientizando as pessoas sobre o meio ambiente, evitando atitudes predatórias. No entanto, a SEMA não tinha o poder de supervisão necessário para atuar em defesa do meio ambiente. Em 1989, essa organização tornou-se parte do IBAMA atual.
- Década de 1980: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA (1989) foi formado pela incorporação de quatro entidades relacionadas à questão ambiental: Secretaria do Meio Ambiente - SEMA; Superintendência de Borracha - SUDHEVEA; Superintendência de Pescas - SUDEPE, e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF. Constituição Federal (1988), cujo Capítulo 225 é dedicado a questões ambientais, e os artigos 24 e 175 tratam da gestão dos recursos florestais.
- Década de 1990. Ministério do Meio Ambiente - MMA (1992), Ministério do Meio Ambiente da Presidência da República - SEMAM

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

/ PR, para ser Ministério do Meio Ambiente - MMA. Secretaria de Biodiversidade e Florestas - SBF (1999), em reconhecimento da importância do setor florestal brasileiro na estrutura organizacional de administração direta do governo federal, o SBF é criado, dependente do MMA. Diretriz do Programa Florestal Nacional - DIFLOR está inserida na estrutura do SBF, e sua função é fornecer instrumentos e padrões ambientais; promover, coordenar e integrar ações que garantam o uso sustentável dos recursos florestais; promover reflorestamento e recuperação de áreas perturbadas; e incentivar medidas que garantam a prevenção e controle de incêndios florestais e incêndios.

- Década de 2000: Criação do Programa Nacional de Florestas - PNF (2000). Neste quadro institucional, foi criado o Programa Nacional de Florestas, através do Decreto nº 3420, de 20 de abril de 2000. Este decreto prevê que a formulação e definição de escopo, objetivos, prioridades, recursos e mecanismos institucionais e comunitários de PNF eles devem ser conduzidas de forma participativa, acolhendo os pontos de vista da sociedade brasileira.

O Programa Nacional de Florestas foi elaborado a partir de um amplo processo de consulta participativa, que contou com a participação de atores de mais de 600 organizações de diversos setores e segmentos da sociedade. Ele foi criado com o objetivo principal de "promover o desenvolvimento florestal sustentável, conciliando o uso de recursos para a proteção dos ecossistemas e reconcilia política florestal com outros setores, de modo a

REVISTA TÓPICOS

promover a expansão de mercados e desenvolvimento nacionais e estrangeiros sector institucional".

As linhas temáticas que definiram os objetivos específicos deste PNF são: expansão da base florestal plantada; expansão e consolidação da gestão de florestas nativas em áreas públicas e privadas; monitorização e controlo; populações tradicionais e indígenas; educação, ciência e tecnologia florestal; serviços ambientais das florestas; fortalecimento institucional e extensão florestal; modernização da indústria de base florestal; mercado e comércio de produtos florestais.

3.2 A RENOVAÇÃO DO PFN

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva relança o Programa Florestal Nacional (PFN), dando-lhe um importante impulso através do apoio político ao nível presidencial. Além disso, o Programa é expandido para mais de 30 novos atores da sociedade civil brasileira, envolvendo assim vários setores do governo e da sociedade, representados na Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Silvicultura (CONAFLO).

O Ministério do Meio Ambiente elaborou um plano de metas para o Programa Nacional de Silvicultura (PFN), para o período 2004-2007, que contém os instrumentos fundamentais para o desenvolvimento sustentável do setor florestal brasileiro, as seguintes são as ações estratégicas deste plano:

- Expansão da base florestal plantada e recuperação de áreas degradadas

REVISTA TÓPICOS

- Plantação de 800 mil ha em propriedades pequenas e médias.
- Plantação de 1,2 milhões de hectares, através de programas de negócios sustentáveis.
- Recuperação de 200 mil há de áreas degradadas.
- Expansão da área florestal gerenciada associada à proteção de áreas com alto valor ecológico
- Incluir 15 milhões de ha de florestas naturais para produção sustentável, para abastecer 30% da demanda da indústria nacional.
- Assegurar que um terço da produção florestal sustentável se origina em florestas sociais, com produção familiar, comunitária ou extrativista.
- Garantir a proteção de dois milhões de hectares com alto valor ecológico, juntamente com as áreas destinadas ao manejo florestal.
- Criação da Comissão Coordenadora do Programa Florestal Nacional - CONAFLOR (2004)

O CONAFLOR foi estabelecido através do Decreto Presidencial nº 4864/2003 e tem como objetivo propor e avaliar medidas para cumprir os princípios e diretrizes das políticas públicas do Setor Florestal, de acordo com a Política Nacional de Meio Ambiente e com o Código Florestal. A Comissão também deve sugerir projetos, pesquisas e estudos sobre manejo

REVISTA TÓPICOS

florestal e plantação, como atividades de treinamento de recursos humanos, fortalecimento institucional e conscientização pública.

A Comissão é formada por representantes do Governo Federal e dos Estados, comunidade científica, trabalhadores, movimentos sociais, organizações não governamentais e setores empresariais.

4 CONSIDERAÇÃO FINAIS

É notório que o planeta vem sofrendo com o uso indiscriminado e irresponsável dos recursos naturais para fins econômicos. Nesse sentido, autoridades do mundo inteiro têm demonstrado preocupação quanto a este fato. No Brasil, essa preocupação é antiga por parte principalmente dos ambientalistas que antecede no ano de 1934, quando foi instituído o primeiro Código Florestal brasileiro que estabelecia normas para a preservação das florestas e para prevenção da escassez dos recursos naturais. Desde então, muito tem sido feito com a união da sociedade e do Estado em defesa do meio ambiente, a exemplo das novas leis, Novo código Florestal que instituiu as APP, CAR Incentivos e compensação financeiros para as prefeituras através do repasse do ICMS Ecológico, dos créditos de Carbono e as áreas de Reserva Legal.

Ao final do estudo foi possível perceber que a legislação brasileira é rígida em relação à implantação, manejo e recuperação das APA, APP e Reserva Legal, sendo essas áreas delimitadas como meio de proteção ao meio ambiente e garantia da qualidade de vida da população, devendo-se destacar que se configuram como uma forma de limitação ao direito de

REVISTA TÓPICOS

propriedade, não podendo o proprietário de uma propriedade privada valer-se dessas áreas para seu sustento e, em caso, de inobservância às legislações vigentes fica passível de sanção administrativa e/ou penal.

Em relação à recuperação dessas áreas destacou-se a Política Florestal Nacional como instrumento estratégico para tanto, considerando que suas disposições visam o desenvolvimento florestal e atua a partir de ações estratégicas capazes de promover essa recuperação a partir de projetos, pesquisas e estudos sobre manejo florestal e plantação, como atividades de treinamento de recursos humanos, fortalecimento institucional e conscientização pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHRENS, S. O “Novo” Código Florestal Brasileiro: conceitos jurídicos fundamentais. In: **VIII Congresso Florestal**. São Paulo, SP. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura; Brasília: Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais, 2003.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1992.

BORGES, Antonino Moura. **Curso Completo de Direito Agrário**. 3 ed.. Editora. CL - EDIJUR-Leme/SP, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.

Acesso em: 24 mar. de 2024.

BRASIL. **Lei 6.938, de 31.08.81**. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Código Civil. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2003 (Legislação brasileira).

_____. **Código Civil**. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm Acesso em: 10 abr. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/CONAMA/res/res97/res23797.html>.> Acesso em: 22 mar. de 2024.

_____. Lei n. 12.651, de 25 maio de 2012. **Código Florestal Brasileiro**. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm Acesso em: 10 abr. 2024.

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

_____. **Decreto n. 7.830, de 17 de outubro de 2012.** Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm Acesso em: 10 abr. 2024.

_____. **Decreto-lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Institui o Novo Código Florestal Brasileiro e dá outras providências. Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil. Poder Executivo. Brasília, DF, 1965.

_____. Código Florestal de 1934. **Jornal do Senado Federal.** 1934.

CARVALHO FILHO, José Dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009

COSTA, Luiz Bernardo Dias. Intervenção do Estado sobre a propriedade privada. **Revista de Filosofia,** Curitiba, v. 15 n.17, p. 55-61, jul./dez. 2003.

CUNHA, L. H. & COELHO, M. C. N. Política e Questão Ambiental. In: CUNHA, S. B. & GUERRA, A. J. T. (org.). **A Questão Ambiental – Diferentes Abordagens.** Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2003.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Agrotóxicos no sistema legal brasileiro.** São Paulo: RT, 1996.

REVISTA TÓPICOS

DEAN, W. **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira.** São Paulo: Cia. das Letras, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DRUMMOND, José Augusto; DIAS, Tereza Cristina Albuquerque de Castro; BRITO Daguinete Maria Chaves. **Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Amapá.** Macapá: MMA/IBAMAAP; GEA/SEMA, 2010.

ENNES, Marcelo A. “Estudos culturais e os marcos conceituais das identidades”. In: GOMES, C.M., ENNES, M.A. **Identidades teoria e prática.** São Cristóvão, SE: Edufs, 2008.

FINK, Daniel Roberto. **Audiência Pública em Matéria Ambiental no Direito Brasileiro.** São Paulo. Revista dos. Tribunais, 2012.

FORNEROLLI, Luiz Antônio Zanini. **A propriedade relativizada por sua função social.** 2003, p. 1. Disponível em: http://tjsc25.tj.sc.gov.br/academia/cejur/arquivos/propriedade_funcao_socia_nerolli.pdf Acesso em: 10 abr. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LEUZINGER, M. D. **Uso Público em Unidades de Conservação.** Congresso de Direito Ambiental da PUC-RIO, 1., 2010.

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **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 ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012.** São Paulo: RT, 2012.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. 2005. **Ambiente & Sociedade**, v. 9, n. 1, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro.** 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MMA. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. **Diretrizes para a visitação em unidades de conservação.** Brasília: MMA, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial.** 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

PINHEIRO, Mônica Virna Aguiar et al . Dunas móveis: áreas de preservação permanente?. **Soc. nat.**, Uberlândia, v. 25, n. 3, p. 595-607, Dec. 2013.

PORTILHO, F. **Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania.** São Paulo: Cortez, 2010.

REVISTA TÓPICOS

SANTOS, Antonio Silveira R. Dos. **O Direito Ambiental e a participação da sociedade.** Revista Direito Ambiental, julho/setembro. Editora Revista dos Tribunais, 1992.

SAUER, Sérgio; FRANÇA, Franciney Carreiro de. Forest Code, socio environmental function of the earth and food sovereignty. **Caderno CRH**, v. 25, n. 65, p. 285-307, 2012.

SOUZA, M. P. **Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e prática.** São Carlos: Riani Costa. 2000. 112p.

VANDERGEEST, Peter; FLAHERTY, Mark; MILLER, Paul. Uma ecologia política da aquicultura de camarão na Tailândia. **Sociologia Rural** , v. 64, n. 4, p. 573-596, 1999.

ZAGO, Livia Maria Armentano K. **Resumo jurídico de direitos administrativos.** São Paulo: Quartier Latin, 2002.