

## ANÁLISES E CONSIDERAÇÕES SOBRE AS INFLUÊNCIAS DO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO NA POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA: LEI Nº 12.651/12 E SUAS ALTERAÇÕES

Paulo Santos de Almeida<sup>1</sup>, Açucena Tiosso<sup>2</sup> e Jéssica Sá Fernandes da  
Silva<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente trabalho objetiva a construção de uma análise e uma crítica do possível impacto que a aprovação da Lei nº 12.651/12 (Código Florestal) pode causar em relação ao cumprimento da Lei nº 12.187/09 (Política Nacional sobre Mudança do Clima) como instrumento de gestão ambiental. Buscou-se alcançar esse objetivo estabelecendo correlações e comparações entre estas legislações brasileiras e chegou-se a conclusão de que as mudanças no código florestal causam impactos que podem repercutir no âmbito dos instrumentos de administração pública e em suas relações com a redução de emissões de GEE.

**Palavras-chave:** Código florestal. Políticas ambientais. Mudanças climáticas.

### 1 Introdução

Desde o século XIX estudos sobre os impactos da energia solar na Terra são realizados a fim de identificar como os raios de luz provindos do Sol atingem a terra e permitem que ela se mantenha aquecida (GIDDENS, 2010). O IPCC, que é responsável por prover avaliações regulares sobre as mudanças climáticas, em seu 4º Relatório de Avaliação confirma que as atividades humanas que resultam em emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) são a principal causa do aquecimento global observado nos últimos 50 anos.

Essa elevação na temperatura global pode até ser benéfica para algumas poucas regiões e alguns poucos setores, como aquelas situadas em altas latitudes para determinados ramos agrícolas, mas as consequências negativas previstas para o planeta são bem mais numerosas e preocupantes. De fato, já é possível notar diversos efeitos desse fenômeno, tal como o derretimento das geleiras, secas e tempestades mais intensas. Como resultado, preocupações surgem em nível mundial e tem acarretado, ao longo das últimas

décadas, mobilizações entre países que, diante dos impactos, estão promovendo instrumentos de mitigação para a mudança do clima. Como consequência da pressão internacional as nações buscam minimizar suas emissões com instrumentos jurídicos destinados a promover as medidas necessárias de mitigação das emissões de GEE e a adaptação aos efeitos da mudança do clima (MARCOVITCH, 2006).

Dentre os principais avanços conquistados, em nível internacional, para o combate e adaptação desse fenômeno de aquecimento global pode-se citar a Conferência Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC), que é responsável pela criação de instrumentos como o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Foi, inclusive, uma dessas conferências (Copenhague) que levou o Brasil a criar voluntariamente a Política Nacional sobre Mudança no Clima (PNMC) Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 estabelecendo as diretrizes, objetivos, princípios e instrumentos para o cumprimento dos acordos realizados.

A PNMC estabelece princípios que promovem ações de precaução, prevenção,

<sup>1</sup> E-mail: psalmeida@usp.br

Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Universidade São Paulo. Av. Arlindo Bétio, 1000 Ermelino Matarazzo. São Paulo SP CEP: 03828-000

<sup>2</sup> E-mail: acucena.tiosso@usp.br

<sup>3</sup> E-mail: jessica.sa.silva@usp.br

participação cidadã, desenvolvimento sustentável e responsabilidades comuns, porém diferenciadas, dos envolvidos nas atividades de mitigação do efeito estufa. A PNMC também cria instrumentos financeiros e sociais, além de estabelecer o compromisso nacional e voluntário de reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões de gases promotores do efeito estufa projetados até 2020 (BRASIL, 2009).

Visto essa obrigatoriedade da participação dos níveis locais e regionais nos processos previstos na PNMC, também foram criadas políticas tanto estaduais como municipais sobre as mudanças climáticas. Dentre elas, encontra-se a Política Estadual de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo (PEMC) através da Lei nº 13.798, de novembro de 2009 delineando princípios, objetivos e instrumentos de aplicação para redução das atividades que provocam a emissão dos gases causadores do efeito estufa. Na PEMC destacam-se atividades no campo da avaliação ambiental com a produção de Zoneamentos Ecológico-Econômico, registros públicos de emissões e atividades que promovam uma produção e consumo mais sustentáveis (SÃO PAULO, 2009).

Em contrapartida a esse avanço, embora a tendência nas demais legislações no mundo seja ampliar a proteção restringindo as chances de conversão de novas áreas para exploração econômica, no Brasil são aprovadas alterações em um código que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, alterações essas que podem ser consideradas um grande retrocesso na proteção da vegetação e da biodiversidade, pois em muitos pontos enfraquece a proteção ambiental em favor da agropecuária (NUSDEO, 2011).

Cientes que as emissões oriundas da mudança do uso da terra, desmatamento e degradação florestal contribuem com aproximadamente 20% do total de emissões de GEE de origem antrópica (IPCC 2007), faz-se necessário construir uma análise e uma crítica do possível impacto que a aprovação das mudanças da Lei nº 12.651/12 ("Código Florestal") pode causar em relação ao cumprimento da Lei nº 12.187/09 (Política Nacional sobre Mudança do Clima), identificando as relações causais que possam ter influências negativas ao meio ambiente.

Dessa forma, este trabalho se

propôs a identificar documentos históricos e acadêmicos sobre a Lei nº 12.651/12 ("Código Florestal") e suas relações causais com o cumprimento da Lei nº 12.187/09 (Política Nacional sobre Mudança do Clima) que possam ter influências negativas sobre o meio ambiente, bem como promover uma análise desses documentos legais e doutrinários para identificação dos impactos ambientais que poderão repercutir no cenário da administração pública e suas relações com a regulação de redução de carbono.

## 2 Metodologia

A metodologia da pesquisa se pauta no estudo dos textos jurídicos produzidos em nível nacional e no Estado de São Paulo, por meio de análises individuais e conjuntas desse material, além de estabelecer as comparações necessárias entre esses textos. Busca-se traduzir e expressar os fenômenos sociais em questão, resultando na obtenção de dados descritivos de forma que a pesquisa se categoriza como qualitativa baseada em dados secundários (NEVES, 1996).

Após um contato inicial com a produção normativa nacional a análise se expandiu para as produções bibliográficas feitas sobre o assunto a fim de estabelecer critérios, base teórica e parâmetros para a comparação entre as Políticas de Mudanças Climáticas e o atual Código Florestal Brasileiro.

Foi realizado levantamento da documentação decorrente da literatura jurídica e legislativa pertinentes ao assunto, com o objetivo de aproximar a pesquisa do instrumento normativo e pautar as análises subsequentes. Nesse momento resgataram-se as seguintes leis:

- Política Nacional de Mudança Climática Lei nº 12.187/09
- Política Estadual sobre Mudança Climática Lei nº 13.798/09
- Constituição Federal de 1988 - Artigo 225
- Código Florestal Lei nº 12.651/12

Dentro da perspectiva da proximidade com o material jurídico foram feitos fichamentos iniciais de cada lei, identificando quais os seus objetivos, diretrizes e metas e levantando suas características iniciais. Além disso, em um primeiro momento ocorreu uma pesquisa bibliográfica para levantamento do histórico

das leis, para que a partir das ações que aconteceram no passado o cenário presente seja bem compreendido. Dentro desse estudo destaca-se, a análise dos textos normativos apresentados tanto pelo Senado Nacional como pelo Congresso a fim de se analisar a forma com que se dá a apresentação e aprovação dos textos jurídicos no Legislativo Brasileiro.

As primeiras atividades tornaram-se fundamentais para a execução do segundo passo que consistiu na construção de uma tabela comparativa entre esses textos normativos, levantando os pontos convergentes entre eles. A tabela de comparação foi criada levando em consideração os temas que tanto a Lei nº 12.651/12, como a PNMC - Lei nº 12.187/09, e a PEMC – Lei nº 13.798/09 apresentam em comum.

Visando analisar detalhadamente os instrumentos apresentados pelas leis de mudanças climáticas, foi realizado um levantamento dos instrumentos apresentados por esses textos e seus resultados. Por fim, ocorreu um aprofundamento na busca e análise de materiais bibliográficos que pautem as conclusões sobre o papel da Lei nº 12.651/12 sobre as ações a serem tomadas através das políticas de mudanças climáticas brasileiras.

Também aconteceu, durante a elaboração da pesquisa, a participação em conferências e eventos relacionados ao tema, tal como a CONCLIMA – Conferência Nacional de Mudanças Climáticas Globais que ocorreu em São Paulo em setembro de 2013.

### 3 Revisão da literatura

#### 3.1 Histórico da aprovação da Lei nº 12.651/12

Na história do Brasil, quer fosse como república, império ou colônia, houve a prevalência de uma percepção intervencionista do Poder Público sobre as florestas, o que prevê a intromissão direta e evidente do Estado, na proteção da mesma, como “bem de interesse coletivo”. Porém, foi somente no período republicano que o ordenamento jurídico nacional contou com um código florestal, que anteriormente era constituído por leis dispersas (AHRENS, 2003). Ao longo de sua existência o país possuiu três Códigos Florestais: o de 1934, o

de 1965, muitas medidas provisórias e o novo, que foi instituído em 2012.

Enquanto o Código de 1934 buscava proteger as florestas contra a dilapidação do patrimônio florestal do país, limitando aos particulares o irrestrito poder sobre as propriedades imóveis rurais, o Código de 1965 reflete essa política intervencionista do Estado sobre a propriedade imóvel agrária privada na medida em que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação passaram a ser consideradas bens de interesse comum a todos os habitantes do País (LAUREANO; MAGALHÃES, 2011). Apesar de sua grande importância, a lei foi muito pouco aplicada. As punições previstas para os infratores não intimidaram e foi somente a partir da década de 1980 que se pode dizer que o Código Florestal ganhou força, com a edição da Lei nº 6.938/81 “Política Nacional do Meio Ambiente”, momento em que as florestas nativas passaram a constituir um bem jurídico ambiental com um valor de existência e não mais, apenas, um valor de uso, o que foi reafirmado pela Constituição Federal de 1988 (MACHADO, 2013).

Já em 2009 foi criada uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados para analisar as propostas de alteração, e depois de uma longa tramitação no Congresso Nacional e muita discussão na reta final de sua aprovação, em 28 de maio de 2012 entrou em vigor a Lei 12.651/12 “Novo Código Florestal”, dispondo “sobre a proteção da vegetação nativa” (BRASIL, 2012). Ela é resultado do projeto do deputado Aldo Rebelo, apoiado por Deputados de diversos partidos que representavam os proprietários rurais, sendo estes chamados pela mídia de “ruralistas” (MACHADO, 2013).

A polêmica entre ambientalistas e ruralistas se deu em virtude de pontos questionáveis quanto à proteção da vegetação e favoráveis ao setor do agrobusiness. Como exemplo tem-se a anistia e suspensão das multas recebidas pelos proprietários e possuidores de imóveis rurais por infrações ao Código Florestal cometidas antes de 22 de julho de 2008, e também proprietários que não poderão ser autuados até a implementação do PRA (Programa de Regularização Ambiental) por infrações cometidas também antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito (BRASIL, 2012).

Todavia, considera-se que descumprimento do anterior Código Florestal de 1965 não está relacionado à sua estrutura, que é classificada como avançada e moderna por vários juristas, mas está associado à falta de fiscalização, de equipamentos, de agentes capacitados e recursos para os órgãos fiscalizadores (CRIADO; PIROLI, 2011). Para suprir essa demanda o novo código traz algumas inovações como o CAR (Cadastro Ambiental Rural), sistema que objetiva reunir todas as informações ambientais das propriedades rurais em uma base de dados, com acesso público pela internet. Quando implementado, o CAR será de fato base de dados estratégica para o monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil. Obrigatório a todas as propriedades rurais, servirá também para o planejamento ambiental e econômico destes imóveis rurais em território nacional (SICAR, 2013).

Por outro lado, algumas dessas alterações na legislação brasileira apresentam como resultado a redução da extensão das APP, que agora poderão ser incluídas no cálculo de 20% da Reserva Legal. O código traz uma figura jurídica denominada “área rural consolidada” definida como a “[...] área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio.” (BRASIL, 2012), que na prática reconheceu e aceitou os desmatamentos ilegais ocorridos antes daquela data, a anistia tão discutida entre ruralistas e ambientalistas. Resultou também, dentre outras consequências, no enfraquecimento da exigência de recuperação das áreas de preservação permanente consolidadas nas propriedades rurais e permitiu ainda que essa recuperação seja feita com árvores frutíferas e economicamente favoráveis ao agricultor.

### **3.2 A inconstitucionalidade do Código Florestal**

Alguns pontos da redação original da proposta foram vetados, pois tanto feriam os interesses civis quanto podiam se classificar como inconstitucionais. O novo Código Florestal também é alvo de três ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) movidas pela Procuradoria-Geral da

República (PGR). O Ministério Público questiona vários dispositivos da nova lei, entre eles a definição de APP, a chamada anistia para quem desmatou até julho de 2008 e a redução da reserva legal.

### **3.3 O código e as previsões de aumento no desmatamento**

Entre os anos 2005 e 2011, o país gerou uma mudança brusca no perfil e trajetória de emissões. Isso ocorreu devido a uma drástica queda do desmatamento na Amazônia, cuja taxa média anual passou de quase 22 mil km<sup>2</sup> no período 2000-2005 para aproximadamente 6418 km<sup>2</sup> em 2011 (VIOLA; FRANCHINI, 2013). Além do mais, sabe-se que o desflorestamento é um fator de desertificação do solo e ambos aumentam a reflexão dos raios solares contribuindo também deste modo para o aquecimento global. O principal vetor do desflorestamento tem sido a agricultura, que também tem contribuído para o aquecimento global porque dela resultam o aumento dos gases de efeito estufa NH<sub>4</sub> e N<sub>2</sub>O principalmente. A substituição da floresta na Amazônia por pastagens poderia diminuir em 20% as chuvas na região e aumentar a temperatura em vários graus. O relatório do IPCC estimou que provavelmente até a metade do século XX, o desflorestamento nas regiões temperadas do planeta e a perda de matéria orgânica dos solos foi o fator mais importante para o aumento de CO<sub>2</sub> na atmosfera, mais que a queima de combustíveis fósseis.

### **3.4 A criação de uma Política Nacional sobre Mudanças Climáticas**

Em 2009, ano de aumento da atenção pública sobre a agenda do clima, em parte alimentada pelas expectativas da Cúpula de Copenhague (COP 15), renovaram-se as pressões sobre o governo brasileiro. Além disso, o processo de eleições presidenciais do ano de 2010, também foi significativo para impulsionar uma tomada de decisão governamental, já que os candidatos se viram na necessidade de fazer promessas mais relacionadas a questões de proteção ambiental e sustentabilidade. Dessa forma, a iniciativa de instituição de uma política climática foi assumida como compromisso voluntário no âmbito da COP 15 e estabelecida por Lei

Federal em dezembro de 2009. O compromisso tem as seguintes características fundamentais: é voluntário, mas envolve a disposição de assumir compromisso em um tratado internacional e compromete-se a reduzir emissões entre 36% e 39% com relação à expectativa de emissões projetadas para o ano de 2020 (VIOLA; FRANCHINI, 2013).

Visto a obrigatoriedade da participação dos níveis locais e regionais nos processos previstos na PNMC, também foram criadas políticas tanto estaduais como municipais sobre as mudanças climáticas. O Estado de São Paulo sancionou sua Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) através da Lei nº 13.798, de novembro de 2009 delineando princípios, objetivos e instrumentos de aplicação para redução das atividades que provocam a emissão dos gases causadores do efeito estufa. Considera-se que o conteúdo é ainda mais avançado do que a PNMC, uma vez que estabelece metas de redução de emissões de 20% em 2020, com relação ao ano de referência, 2005. Essa lei é também explicitamente obrigatória, e sua aplicação diz respeito principalmente aos setores de energia, indústria e transportes o que a torna muito semelhante à legislação na União Europeia, Japão e Coreia do Sul. Devido ao seu nível de sofisticação, os objetivos estabelecidos pela legislação de São Paulo são mais difíceis de realizar do que os da lei federal (VIOLA; FRANCHINI, 2013). Na PEMC destacam-se ainda atividades no campo da avaliação ambiental, como a produção de Zoneamentos Ecológico-Econômico, registros públicos de emissões e atividades que promovam uma produção e consumo mais sustentáveis.

## 4 Resultados

### 4.1 Análise das Políticas sobre Mudanças Climáticas: PNMC e PEMC

Tanto a Política Nacional como a Política Estadual Paulista sobre mudanças climáticas surgem, independente do caráter voluntário, do cumprimento dos acordos realizados na Conferência das Nações Unidas sobre Mudança Climática em Copenhague. A atuação brasileira gera produtos sobre aquilo que está sendo discutido no âmbito mundial, incorporando essas discussões para a criação de programas e ações no território nacional.

Levando em consideração as duas leis, pode-se destacar que ambas apresentam como objetivo a redução das emissões antrópicas dos gases de efeito estufa através de medidas de participação da população em geral e dos níveis do poder, do desenvolvimento sustentável e da realização de medidas que promovam a mitigação da emissão de GEE. Dentre os agrupamentos acima, atividades mais específicas são apresentadas, tais como o fomento ao desenvolvimento científico, criação de formas de avaliação das políticas a serem adotadas, desenvolvimento de instrumentos sociais e econômicos para a atuação do Estado e planejamento urbano e sustentável.

A PNMC foca sua atuação no estabelecimento de ações gerais que permeiem a ação do país como um todo e que consequentemente sejam a base para as Políticas Públicas adotadas nos níveis regionais e locais, dessa maneira a lei apresenta as diretrizes a serem seguidas pelo país. Já a PEMC apresenta as especificações da atuação do Estado de São Paulo, trazendo para o âmbito regional os instrumentos a serem adotados desde o registro das emissões de gases até a concepção de uma estrutura de transporte sustentável.

Outro ponto de destaque entre as duas leis está nas metas de redução de gases de efeito estufa estabelecidos, visto que a PNMC prevê uma redução na emissão de CO<sub>2</sub> compreendida entre 36,1% e 38,9% até 2020, enquanto a PEMC prevê uma redução de 20%.

### 4.2 Pontos convergentes das políticas analisadas

Dentre os pontos convergentes econômicos observados destaca-se que as três políticas buscam incentivar a conservação ambiental se utilizando de instrumentos econômicos, ampliando o alcance dos mesmos. Um exemplo é a forma como a PNMC estimula o crédito financeiro para ações de mitigação de emissões de GEE, estabelecendo tarifas, tributos e outras formas de cobrança por atividades emissoras. Da mesma forma o código diz que cabe ao poder público federal instituir pagamento ou incentivo a serviços ambientais, utilizar de instrumentos como a obtenção de crédito agrícola e a inovação e aceleração das ações de uso sustentável

das florestas.

Quanto aos pontos convergentes naturais nota-se que as políticas buscam aplicar o princípio da prevenção e com relação aos pontos convergentes sociais tem-se a busca pelo desenvolvimento sustentável, ou seja, o desenvolvimento preocupado com a preservação dos recursos para sobrevivência das gerações futuras.

#### 4.3 Pontos divergentes das políticas analisadas

As leis ambientais em questão não divergem muito em seu objetivo final que acaba sendo a proteção ambiental, porém diversos pontos entre os textos jurídicos podem ser considerados incompatíveis.

Como já destacado, pela Lei nº 12.651/2012, APP corresponde à “[...] área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.”. Dentro dessa perspectiva é razoável compreender que quanto maior forem as áreas de APP, melhor serão seus serviços para as respectivas estabilidades geológicas e biológicas, além de proporcionar o bem estar humano.

Além das áreas de Preservação Permanente há a Área de Reserva Legal (RL) que possui conforme a Lei nº 12.651/2012 “[...] 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.”, ou seja, é uma área a ser protegida dentro da propriedade rural para a preservação da biodiversidade e garantir o manejo do território da propriedade para seus usos alternativos.

A efetiva instituição e composição desses dois tipos de área é o que trás ao país a possibilidade de reaver milhares de hectares já desmatados e a possibilidade de preservação de outros tantos hectares de floresta nativa. Ao restaurar e proteger áreas atua-se diretamente em um dos principais problemas causadores do efeito estufa e conseqüentemente das mudanças climáticas no Brasil, o desmatamento. Porém o atual código florestal provocou determinadas

mudanças que reduz tais áreas de proteção, permitindo possíveis e já recorrentes exposições de solo e os impactos decorrentes disso.

A possibilidade de redução das áreas de APP está na interpretação de como ocorrem os cálculos para a criação de faixas de matas ciliares. De modo geral, a nova lei estabelece como base, conforme disposto no inciso primeiro do artigo 4º a “[...] borda da calha do leito regular [...]” que pode ser passível de diversas interpretações e permite que rios que em épocas de cheia, tripliquem ou quadruplicem seus tamanhos, percam áreas preciosas de preservação. Dentro dos cálculos de APP também existem as reduções dessas faixas de matas ciliares diminuindo o volume de áreas que poderiam ser protegidas.

Outro ponto destacável que entra em desacordo com o proposto pelas Políticas de Mudanças Climáticas se relaciona com as áreas consideradas de uso consolidado até 22 de julho de 2008. Elas não precisarão ser restauradas, diminuindo hectares das contas de florestas de espécies nativas que o país precisa para mitigar os impactos das mudanças climáticas através do desmatamento.

Além disso, é permitido no parágrafo 5º do artigo 4º e no artigo 52º da Lei nº 12.651/12, a utilização das áreas de APP para a agricultura familiar com plantio de espécies economicamente úteis, além de manejo sustentável da floresta. Essa utilização abre a possibilidade de utilização indevida desses espaços, caso não seja muito bem regulamentado, permitindo a supressão dessas áreas. Por fim, o cômputo de área de APP no cálculo de Reserva Legal, causando uma sobreposição da primeira na segunda, reduz ainda mais o montante de áreas que poderiam ser recuperadas ou protegidas.

#### 4.4 O Cadastro Ambiental Rural

O CAR, importante instrumento da Lei nº 12.651/12, objetiva reunir as informações ambientais das propriedades rurais em uma base de dados, de modo que é uma ferramenta para auxiliar no planejamento da propriedade rural e na recuperação de áreas degradadas. Sua regulamentação se deu por meio do Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, que criou o Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR para integrar o CAR dos estados

(MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2013).

O Plano Nacional sobre Mudança do Clima, um dos instrumentos da Lei nº 12.187/09 foi lançado em 2008, apresentou pela primeira vez metas setoriais de redução de emissões de gases de efeito estufa. A implementação do CAR nesse sentido pode ser essencial para o efetivo funcionamento dos planos setoriais de mitigação, já que o mesmo pode integrar as informações ambientais referentes à situação das Áreas de Preservação Permanente, das áreas de Reserva Legal, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Uso Restrito e das áreas consolidadas das propriedades e posses rurais do país. Dessa forma fica claro que o mesmo deve se constituir em base de dados estratégica para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil, sendo assim ferramenta para as metas setoriais voluntárias em questão.

O mesmo ocorre com o plano de Agricultura de Baixa emissão de Carbono (ABC) que é um dos planos setoriais elaborados de acordo com o artigo 3º do Decreto nº 7.390/2010 e tem por objetivo a organização e o planejamento das ações a serem realizadas para a implementação das tecnologias de produção sustentáveis. Seu objetivo principal é a redução das emissões de GEE na agricultura, o que inclui a promoção de esforços para reduzir o desmatamento de florestas (BRASIL, 2012).

Os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas também poderão se utilizar desse instrumento. Como exemplo: o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado, o qual entende que as áreas protegidas dentro do imóvel rural são de grande relevância para o uso sustentável e a conservação do Cerrado e necessitam de controle e monitoramento (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011). Nesse sentido, o CAR aparece como um instrumento tanto de gestão quanto de controle ambiental, pois permite o planejamento da paisagem e favorece processos de regularização ambiental.

#### 4.5 O conceito de Área rural consolidada

Definido como a “[...] área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações,

benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio [...]” (BRASIL, 2012) esse instituto jurídico na prática praticamente aceitou os desmatamentos ilegais ocorridos anteriormente a essa data. O instrumento pode prejudicar a implementação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, em seus objetivos de recuperação de vegetação e redução de desmatamento, resultando em uma influência negativa no cumprimento de suas metas.

Do ponto de vista econômico, a possível redução de áreas de vegetação nativa a longo prazo e o aumento de emissões resultantes dessa alteração na legislação pode também afetar ainda o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE incentivado pela PNMC, o que poderá ter alguma influência no MDL (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo) que consiste em que cada tonelada de CO<sub>2</sub> equivalente que for retirada ou deixar de ser emitida da atmosfera por um país em desenvolvimento poderá ser negociada no mercado mundial.

## 5 Conclusões

Os contextos de construção e promulgação das Leis nº 12.651 (BRASIL, 2012) e 12.187 (BRASIL, 2009) são distintos à medida que a última vem para cumprir acordos internacionais já selados e a primeira se desenvolveu em um contexto de aumento de produção e expansão agrícola dentro das fronteiras nacionais. Distintas ou não as duas leis caminham juntas a fim de promover de modo sustentável o desenvolvimento nacional e permitir o máximo possível de proteção à biodiversidade e aos recursos naturais.

Da análise das duas normas o que se verifica é que embora ambas abordem o desenvolvimento sustentável, elas se contradizem e promovem ações em sentidos opostos. Especificamente a Lei nº 12.651/12 que possui uma série de dispositivos que enfraquecem os mecanismos de controle do desflorestamento e da proteção ambiental, possibilitam uma flexibilização do marco regulatório das florestas ao conceder anistia aos responsáveis por desmatamentos ilegais até 2008 e ao permitir o uso de APP em áreas consolidadas, que acabam por diminuir significativamente o volume de áreas integralmente protegidas.

**REA – Revista de *estudos ambientais* (Online)**  
**v.15, n. 2, p. 16-24, jul./dez. 2013**

Além disso, o cômputo de APP em RL também é uma questão polêmica diante da redução e uso indevido de áreas a serem protegidas. Todas essas afirmações tendem a repercutir de forma negativa no cenário da administração pública e suas relações com a regulação de redução de GEE.

Porém se por um lado é nítido o desgaste ambiental provocado pelo caráter menos restritivo do Código Florestal, por outro é possível entender que o Código Florestal pode ser uma forma de regulação de emissão de GEE e conseqüentemente um instrumento jurídico de mitigação às mudanças climáticas, tendo em vista o fato de dispor sobre a proteção da vegetação nativa e considerando as emissões resultantes da mudança no uso da terra. A criação de ferramentas de gestão como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o

Programa de Recuperação Ambiental (PRA) são exemplos de avanços consideráveis por promoverem a regulamentação e instrumentalização da atuação do estado no que tange às Políticas Ambientais.

De modo geral, o governo tem, textualmente, apresentado muitos instrumentos específicos para o cumprimento dos acordos previamente realizados nas Convenções Internacionais. Porém, isso não necessariamente significa que esses instrumentos estejam sendo executados da forma mais efetiva possível. No que tange a PNMC como o Código Florestal, percebe-se uma dificuldade do estado em aplicar as leis, o que é fundamental para se compreender o futuro sucesso ou fracasso das políticas em questão.

---

**6 Analysis and considerations about the influences of the Forest Code on the Brazilian National Policy on Climate Change: Law nº 12.651**

**Abstract:** *This paper aims to make an analysis and critique of the possible impact that the adoption of Law No. 12.651 (Brazilian Forest Law of 2012) can cause in relation to compliance with Law No. 12.187 (Brazilian Policy on Climate Change of 2009) as a tool for environmental management. Correlations and comparisons between Brazilian laws were made and the conclusions demonstrate that changes in forest code may cause impacts that reverberate within the instruments of public administration and its relations with the reduction of GHG emissions.*

**Keywords:** Forest code. Environmental policy. Climate change.

---

**7 Referências**

AHRENS, S. O novo código florestal brasileiro: conceitos jurídicos fundamentais. Embrapa Florestas. In: ALICE, 2003. Disponível em: <<http://www.alice.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/306898/1/SP4708.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 de dezembro de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2013.

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, DF, 25 de maio de 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: 30 ago. 2013.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura: plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono) / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, coordenação da Casa Civil da Presidência da República. Brasília: MAPA/ACS, 2012. 173 p. Disponível em: <[http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/download.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/download.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2013.

CRIADO, R.C. PIROLI, E.L. A “novela” brasileira para a mudança do Código Florestal. 2013. Disponível em: <[http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra\\_Rodrigo-Piroli.pdf](http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra_Rodrigo-Piroli.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2013.



**REA – Revista de *estudos ambientais* (Online)**  
**v.15, n. 2, p. 16-24, jul./dez. 2013**

GIDDENS, A. **A política da mudança climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

LAUREANO, D. S.; MAGALHÃES, J. L. Q. Código Florestal e catástrofes climáticas. Disponível em <<http://www.correiocidadania.com.br>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

MACHADO P.A.L. Inovações na legislação ambiental brasileira: A proteção das florestas. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v.10. n.19; p.11-21. Belo Horizonte, 2013 Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/344/252>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

MARCOVITCH, J. **Para mudar o futuro: mudanças climáticas, políticas públicas e estratégias empresariais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Saraiva, 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Cadastro Ambiental Rural. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/cadastro-ambiental-rural>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Atualização do Plano Nacional Sobre Mudança do Clima. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/images/editais\\_e\\_chamadas/atualizacao%20plano%20clima%20\\_verso%20consulta%20pblica%20marca%20dagua.pdf](http://www.mma.gov.br/images/editais_e_chamadas/atualizacao%20plano%20clima%20_verso%20consulta%20pblica%20marca%20dagua.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Plano Nacional Sobre Mudança Do Clima – PNMC. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/169/\\_arquivos/169\\_29092008073244.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/169/_arquivos/169_29092008073244.pdf)>. Acesso em: 12

nov. 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Plano de ação para prevenção e controle do desmatamento e das queimadas: cerrado. Brasília, 2011. 200 p. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/201/\\_arquivos/ppcerrado\\_201.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/201/_arquivos/ppcerrado_201.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2013.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. Cadernos de Pesquisas em Administração, v. 1, n.3, 2º sem., 1996.

NUSDEO, A. M. O. Código Florestal e a Ciência: A legislação ambiental brasileira numa perspectiva comparada. Disponível em: <[http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/projeto\\_o\\_florestar/Programa\\_diagnosticos/material-apoio/revista\\_codigo\\_florestal\\_e\\_a\\_ciencia.pdf](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/projeto_o_florestar/Programa_diagnosticos/material-apoio/revista_codigo_florestal_e_a_ciencia.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 13.798, de 9 de novembro de 2009. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC Legislação Estadual. Palácio dos Bandeirantes, 9 de novembro de 2009. Disponível em: <[http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/lei\\_13798\\_portugues.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/lei_13798_portugues.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2013.

SICAR, Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural. Disponível em: <<http://www.car.gov.br/>> Acesso em: 30 ago. 2013.

VIOLA, E. FRANCHINI, M. Brasil na governança global do clima, 2005-2012: a luta entre conservadores e reformistas. Contexto int. vol.35 no.1 Rio de Janeiro, 2013 Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292013000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292013000100002&script=sci_arttext)>. Acesso em: 20 dez. 2013.