

Artigos originais

A defesa jurídica do cerrado no plano federal: análise da Política Nacional do Meio Ambiente e do Código Florestal¹

The legal defense of the cerrado at the federal level: analysis of the National Environmental Policy and the Forest Code



Sara Pereira Leal²



Mariana Barbosa Cirne³

Resumo: O Cerrado é o segundo maior bioma do Brasil, onde nascem importantes bacias hidrográficas brasileiras. Todavia, sua proteção legal está aquém do necessário. Não há norma de proteção específica, de modo que o bioma depende de legislações genéricas de proteção ambiental. Nesse sentido, é necessário examinar o arcabouço normativo em nível federal, especialmente a Política Nacional do Meio Ambiente e o Código Florestal, normas relevantes na governança ambiental pátria. Para atingir os objetivos da pesquisa, a metodologia empregada combinou estudo bibliográfico e análise documental (normas e jurisprudência). Para além de uma análise puramente dogmática, cumpre externar que este artigo também adota uma abordagem de crítica política e sua interlocução com as políticas públicas ambientais. Conclui-se que o arcabouço infraconstitucional federal possui potencial protetivo relevante, mas não suficiente para assegurar a tutela adequada do Cerrado. A proteção

¹ Este artigo constitui parte integrante da dissertação de mestrado da autora, intitulada “O grande sertão no direito brasileiro: da omissão constitucional e normativa à proteção do cerrado no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade”, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). A dissertação foi defendida em 2025 e está disponível no acervo da biblioteca da instituição para consulta.

² Mestra em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestranda em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Graduada em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Integrante do Grupo de Pesquisa Clima, Argumentação e Separação de Poderes (CASP/IDP) e do Grupo de Estudos em Direito, Recursos Naturais e Sustentabilidade (GERN/UnB). Indigenista na Funai (CR Alto Solimões/Amazonas). E-mail: sarakaiassa04@gmail.com.

³ Mestre e Doutora em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Professora de Direito Constitucional, Ambiental, de Métodos e de Direitos Difusos e Coletivos do Centro Universitário de Brasília (UNI-CEUB). Líder do Grupo de Pesquisa Clima, Argumentação e Separação de Poderes (CASP). Procuradora federal da Advocacia-Geral da União (AGU). E-mail: mariana.cirne@idp.edu.br.

existente é indireta, genérica e marcada por compromissos com a lógica desenvolvimentista, o que limita sua eficácia diante das pressões econômicas, da expansão da fronteira agrícola e das mudanças no uso do solo.

Palavras-chave: Cerrado. Bioma. Legislação federal. Política Nacional do Meio Ambiente. Código Florestal.

Abstract: The Cerrado is the second largest biome in Brazil and is the birthplace of major Brazilian river basins. Nevertheless, its legal protection remains insufficient. There is no specific legal framework dedicated to its protection, and the biome depends primarily on general environmental legislation. In this context, it is necessary to examine the normative framework at the federal level, especially the National Environmental Policy and the Forest Code, which are key instruments of Brazil's environmental governance. To achieve the objectives of the research, the methodology combined bibliographic study and documentary analysis. The study concludes that the federal infra-constitutional framework has relevant protective potential, but it is not sufficient to ensure adequate protection of the Cerrado. The existing protection is indirect and generic, and is shaped by commitments to a development-oriented logic, which limits its effectiveness in the face of economic pressures, the expansion of the agricultural frontier, and changes in land use.

Keywords: Cerrado. Biome. Federal legislation. National Environmental Policy. Forest Code.

Submetido em: 3 de fevereiro de 2026

Aceito em: 13 de maio de 2026

1 Introdução

A definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2025) demarca o Cerrado com cerca de 204 milhões de hectares (ha), sendo que a maior parte do bioma está localizada dentro da região Centro-Oeste (Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul), ainda que áreas de cerrado sejam encontradas também no Tocantins, Minas Gerais, Bahia, Maranhão, Piauí, Rondônia, Paraná e São Paulo (De Souza *et al.*, 2025, p. 42). Isso o coloca como o segundo maior bioma das Américas, atrás apenas da Amazônia. No bioma, nascem oito das doze regiões hidrográficas do país (Lima, 2011), abastecendo, por exemplo, os aquíferos como Urucuaia, Guarani e Bambuí. Apesar de toda sua extensão e potencial ecológico, a proteção normativa do Cerrado parece estar aquém da conferida a outros biomas, posto não haver uma norma de proteção específica, ao contrário do que acontece com o Pantanal (Lei nº 15.228/2025) e com a Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006), por exemplo. Com base nisso, questiona-se qual é o arcabouço jurídico, em nível federal, que incide sobre a proteção ambiental do Cerrado?

A Constituição é o documento mais importante da história jurídica de um povo. Hans Kelsen, ao estruturar a Teoria Pura do Direito, posiciona a constituição como a norma fundamental (*Grundnorm*) do ordenamento jurídico, conferindo-lhe a função de norma superior que organiza e legitima a criação das demais normas jurídicas (Matos; Moura, 2011, p. 47). No caso brasileiro, esse raciocínio se estende ao campo do direito ambiental: é com base nas disposições constitucionais ambientais que se estrutura o sistema jurídico de proteção ecológica, sendo a Constituição o ponto de partida do qual o ordenamento jurídico extrai seus fundamentos principiológicos para a defesa do meio ambiente (Sarlet; Fensterseifer, 2017).

Nessa toada, a legislação infraconstitucional assume papel fundamental na concretização dos mandamentos constitucionais de proteção ambiental, como nos casos de omissão específica da

Constituição quanto a determinados biomas, como é o caso do Cerrado, que não está elencado como patrimônio nacional no rol do art. 225, § 4º, da Constituição Federal de 1988 (FC/88)⁴.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo principal examinar esse arcabouço jurídico federal e sua incidência na governança e proteção do Cerrado. Contudo, a reflexão aqui proposta não se restringe a um exame puramente técnico ou normativo das leis. Desde já, cumpre destacar que este artigo também adota uma abordagem de crítica política e sua interlocução com as políticas públicas ambientais.

Assim, foram examinadas nesta pesquisa a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). Essa escolha se justifica porque a PNMA constitui a primeira lei integrada de proteção ambiental no país (Antunes, 2019, p. 8; Rajão, 2021, p. 32), revelando sua centralidade na estrutura normativa brasileira, ao lado da Constituição Federal. Já o Código Florestal representa um marco relativamente recente da legislação ambiental, cujos dispositivos, especialmente a reserva legal, exercem impacto direto sobre a proteção do bioma Cerrado. As duas normas foram localizadas por meio de pesquisa no repositório LexML, iniciativa conjunta de diversos órgãos integrantes do GT LexML da Comunidade TIControle, sob coordenação do Senado Federal⁵. Foram usados os termos: “cerrado”; “cerradão”; “cerradal”; “savana”; “sertão”; “vereda(s)” e “MATOPIBA”⁶. Desse modo, a metodologia desta pesquisa é eminentemente bibliográfica e documental, com base nas legislações citadas anteriormente.

Para melhor compreensão, a pesquisa foi estruturada em dois tópicos, que mesclam o estudo normativo à análise jurisprudencial. O primeiro tópico trata da construção do arcabouço normativo de proteção ambiental no Brasil, com foco na PNMA e em sua

4 Constituição Federal, art. 225, §4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

5 Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/>. Acesso em: 19 nov. 2025.

6 Foi localizado ainda o Decreto s/n de 20 de agosto de 2003, que cria o Dia do Cerrado; contudo, por seu conteúdo meramente simbólico, não foi tratado nesta pesquisa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/dnn9960.html. Acesso em: 20 nov. 2025.

incidência na proteção do cerrado. Já o segundo tópico, de igual modo, analisa as contradições do Código Florestal de 2012 e a forma como seus instrumentos de proteção vêm sendo utilizados inversamente aos seus propósitos ambientais.

2 A formação desordenada e utilitarista do arcabouço normativo de proteção ambiental no Brasil

Durante a ditadura militar brasileira, foi promulgada uma norma ambiental de caráter inovador: a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Embora não se trate da primeira legislação ambiental do país, seu mérito reside no fato de ser a pioneira na regulamentação da proteção ambiental sob uma perspectiva integrada (Câmara, 2013, p. 132). Antes da PNMA, já estavam em vigor dispositivos legais relevantes como a Lei nº 4.771/1965 (antigo Código Florestal), o Decreto-Lei nº 227/1967 (Código de Minas), o Decreto nº 24.643/1934 (Código de Águas), e a Lei nº 5.197/1967 (que trata da proteção à fauna, lei também conhecida como Código de Caça).

Essas e outras normas, contudo, abordavam a proteção ambiental de maneira fragmentada, ou seja, cada uma delas tratava de aspectos específicos do meio ambiente sem estabelecer conexões sistêmicas com os demais dispositivos legais. Assim, como resultado, havia uma ausência de articulação, que impedia uma visão integrada dos problemas ambientais, limitando a eficácia das ações estatais de preservação e manejo dos recursos naturais. A PNMA nasce, então, da necessidade de integração das políticas ambientais e da pressão de movimentos internacionais e nacionais ambientalistas (Antunes, 2019).

Do descobrimento do Brasil, em 1500, até meados do século XX, pode-se afirmar que a proteção ambiental recebeu escassa atenção, sendo raro o surgimento de normas com caráter genuinamente protetivo ou voltadas à perpetuação dos recursos naturais (Câmara, 2013). Conforme observa Câmara (2013, p. 129), durante o período colonial e ao longo da Primeira República, pre-

valeceu uma lógica utilitarista e predatória das oligarquias rurais latifundiárias, voltada majoritariamente para o lucro imediato. Tal racionalidade extrativista revela-se nos sucessivos ciclos de exploração intensa da natureza brasileira, como os ciclos do pau-brasil, da cana-de-açúcar, da mineração e do café (Furtado, 2007).

Embora algumas normas ambientais tenham sido editadas pontualmente nesse período, observa-se que, até os anos 1930, a governança ambiental era marcada por normas voltadas predominantemente para mecanismos de comando e controle, com viés punitivo. As medidas, no entanto, priorizavam a garantia da produtividade e do desenvolvimento econômico, relegando a segundo plano a sustentabilidade ambiental e a preservação dos elementos naturais no longo prazo (Câmara, 2013, p. 130).

A legislação ambiental promulgada a partir da década de 1930 buscou regulamentar, em âmbito nacional, a apropriação e o uso dos recursos naturais, alinhando-se às demandas de uma industrialização cada vez mais intensa (Câmara, 2013, p. 130). Nesse contexto, observou-se uma ênfase na racionalização da exploração de elementos como a água, a flora e a fauna, bem como na normatização das atividades extrativas, como a pesca e a mineração. Ainda que essa fase tenha contribuído para o surgimento de instrumentos legais importantes, como a definição das áreas de preservação permanente, não houve, todavia, ruptura com a lógica colonialista de dominação e exploração da natureza (Câmara, 2013, p. 131). O foco permanecia no aproveitamento econômico dos recursos naturais, não havendo ainda uma compreensão sistêmica da proteção ambiental.

Dessa política resultaram importantes marcos legais, a exemplo do Código das Águas (Decretos nº 24.643/1934, nº 24.672/1934, nº 13/1935 e Decreto-Lei nº 852/1938), do Código Florestal (Decreto nº 23.793/1937), do Código de Pesca (Decreto-Lei nº 794/1938 e Decreto-Lei nº 1.631/1939), do Código de Minas (Decreto-Lei nº 1.895/1940) e do Código das Águas Minerais (Decreto-Lei nº 7.841/1945). Embora importantes sob a ótica da organização estatal sobre os bens naturais, essas normas ainda refletiam uma

racionalidade predominantemente instrumental e utilitarista, além de promoverem uma gestão fragmentada e setORIZADA de diferentes elementos naturais (Câmara, 2013, p. 131).

O primeiro Código Florestal brasileiro surgiu na década de 1930, com o Decreto nº 23.793/1934, e já se apresentava como uma ruptura em relação ao modelo liberal predominante até então (Rajão, 2021, p. 14). A norma justificava a necessidade de impor limitações ao direito de propriedade privada ao reconhecer, em seu art. 1º, as florestas como “bem de interesse comum”, ou seja, um recurso cuja preservação interessava à coletividade, e não apenas aos proprietários individuais. Entretanto, apesar desse caráter aparentemente inovador e restritivo, o Código de 1934 não era tão rigoroso em relação à propriedade privada quanto sugeria em uma primeira leitura. Sua preocupação central residia mais na manutenção da cobertura florestal do que na preservação integral das florestas. Isso se torna evidente, por exemplo, na previsão das chamadas florestas-modelo (art. 6º), definidas como áreas artificiais formadas por uma ou poucas espécies florestais, nativas ou exóticas, cuja disseminação fosse considerada conveniente para determinada região.

Nesse período, começa a florescer o ativismo ambiental brasileiro, por exemplo, por meio da fundação de organizações da sociedade civil, como a Sociedade de Amigos das Árvores (1931) e a Sociedade de Amigos da Flora Brasileira (1939) (Rajão, 2021, p. 16). Todavia, é importante pontuar que o governo Getúlio Vargas, ao mesmo tempo em que estabeleceu limites à propriedade rural por meio do Código Florestal, incentivou também a colonização desordenada do interior com políticas, como a chamada “Marcha para o Oeste” (Teixeira; Hespanhol, 2006, p. 57; Rajão, 2021, p. 19), demonstrando uma incoerência entre o discurso protetivo ambiental e a prática desenvolvimentista rumo ao interior do país.

De forma igualmente contraditória, a ditadura militar passou a priorizar a chamada “integração territorial” da Amazônia, ao mesmo tempo em que defendia a reforma do Código Florestal de 1934, buscando modernizar a legislação e conferir-lhe um tom mais

protetivo em relação às florestas – lembrando que o Cerrado não era então considerado uma floresta, diferentemente da Amazônia e da Mata Atlântica (Rajão, 2021, p. 28). Em consequência desse movimento, o general Castelo Branco encaminhou ao Congresso Nacional, em junho de 1965, um projeto de novo Código Florestal (Rajão, 2021, p. 22).

A proposta foi bem recebida pelos parlamentares, inclusive pelos setores tradicionalmente ligados à representação de interesses rurais. A própria Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados manifestou-se favoravelmente ao texto, apresentando dados sobre o rápido esgotamento das florestas brasileiras e a iminente escassez de madeira no futuro (Rajão, 2021, p. 21). Consolidou-se no Congresso o argumento de que se opor à aprovação do novo código significaria apoiar a agropecuária predatória e a dilapidação do patrimônio natural do país, expresso em suas florestas, solos e recursos hídricos (Rajão, 2021, p. 20).

A narrativa histórica tende a parecer otimista quanto à construção do Código Florestal de 1965; contudo, é importante observar que os interesses parlamentares não eram genuinamente protectionistas, mas voltados, sobretudo, à garantia da continuidade das atividades agrícolas. Isso pode ser observado, por exemplo, na fala do parlamentar Wilson Chedid (PTB) durante o debate sobre o projeto de lei do Código Florestal de 1965, transcrita abaixo:

Inúmeros foram os pronunciamentos que já fiz na tribuna desta Casa, focalizando a questão florestal em nosso País, de vez que ela se constitui numa constante preocupação e não vinha recebendo, por parte dos Poderes constituídos, a atenção merecida e o interesse reclamado pela Nação. Ninguém escondia o clamor que surgia dos mais variados recantos da nossa Pátria, com o descaso em que se encontrava o magno problema, **gerando calamidades cada vez mais sérias e nocivas à economia brasileira**. A agricultura “itinerante” continuava a se desenvolver segundo os métodos primitivos, utilizando-se da derrubada e da queima de

matas, sem indagar se elas eram necessárias à conservação e à fertilidade do solo ou do regime de águas. Em consequência, **os desmatamentos nos mananciais, fora transformando os campos em solos pobres, com produtividade cada vez menor.** [...] Andou certo o governo, dando a devida resposta à atenção que de há muito vinha reclamando, ao colocar nas mãos do Congresso Nacional um dos mais úteis projetos relativos às florestas de que dispomos, ao ensejo de maiores providências que se acham reclamando os problemas ambientais brasileiros (Câmara dos Deputados, 1965, p. 5306-5306) (grifos nossos).

Já a década de 1970 foi profundamente marcada pelo avanço do debate ambiental no plano internacional e por seus reflexos no ordenamento jurídico brasileiro. A realização da I Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, representou um marco na mobilização global em torno das questões ambientais (Cirne; Leal, 2024, p. 5) e exerceu influência direta na criação, no Brasil, da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), órgão precursor da institucionalização da política ambiental no país (Antunes, 2019, p. 23). Nesse mesmo período, surgiram movimentos de mobilização social em municípios como Cubatão (SP) e Volta Redonda (RJ), então conhecidos pelos altos índices de degradação ambiental decorrentes da atividade industrial desde a década de 1950 (Antunes, 2019, p. 21), pressionando o poder público por um controle ambiental mais rígido (Câmara, 2013, p. 131).

Observa-se que a poluição industrial já era alvo de críticas por parte do então emergente movimento ambientalista desde a publicação da obra precursora *Primavera Silenciosa* (1962), de Rachel Carson, a qual, entre outras preocupações, alertava para os riscos da contaminação causada por pesticidas e substâncias químicas nocivas à vida humana e não humana (Antunes, 2019).

Ao final da década de 1970 e início dos anos 1980, são iniciadas as primeiras avaliações de impacto ambiental, sobretudo como exigência de financiadores internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial. Todavia, dada a inexistência de normas nacionais próprias à época, esses estudos foram conduzidos com base em diretrizes técnicas dessas agências estrangeiras (Câmara, 2013, p. 131). Emerge a necessidade da elaboração de uma legislação ambiental brasileira articulada, fruto de um movimento internacional e nacional (Antunes, 2019, p. 19), que integrasse os múltiplos aspectos da proteção ambiental.

Surge, então, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), com seu conjunto de princípios e objetivos, que, dentre os diversos aspectos inovadores da legislação ambiental pátria, introduz importantes instrumentos de proteção ambiental, como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA)⁷. Além disso, a norma estabelece o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e cria um órgão consultivo e deliberativo fundamental: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)⁸.

A PNMA é relativamente concisa, composta por apenas 21 artigos, mas dotada de conteúdo normativo relevante. Embora não contemple dispositivos específicos voltados à proteção de biomas determinados, incluindo o Cerrado, a norma traz consigo uma série de elementos que, interpretados com base em uma abordagem integrada, são essenciais para a preservação ambiental e para a manutenção do equilíbrio ecológico desse e de outros biomas. Instrumentos como o licenciamento ambiental e as avaliações de impacto ambiental constituem mecanismos fundamentais diante das pressões exercidas por um sistema econômico que continua-

7 Lei nº 6.938/1981, art. 9º. "São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras [...]" (Brasil, 1981).

8 Lei nº 6.938/1981, art. 6º. "Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado: I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida [...]" (Brasil, 1981).

mente amplia sua fronteira de exploração sobre a natureza barata (Moore, 2022), em um novo ciclo predatório denominado “neoextrativismo” (Svampa, 2019).

Soma-se a isso o reconhecimento da responsabilidade civil por danos ambientais como objetiva, isto é, independentemente da demonstração de culpa⁹, e a consagração do dever de reparar os danos causados ao meio ambiente – aspectos que reforçam o caráter diferenciado da tutela ambiental no ordenamento jurídico brasileiro. Cabe ainda destacar que a PNMA foi editada quase uma década antes da promulgação da Constituição de 1988, tendo sido por ela plenamente recepcionada em razão da harmonia entre seus dispositivos infraconstitucionais e os princípios constitucionais do art. 225.

Assim, mesmo sem citar o Cerrado ou qualquer outro bioma, a PNMA, se aplicada sob uma perspectiva ecocêntrica e integrada, funciona como uma base normativa sólida para a promoção da proteção ambiental desse bioma tão ameaçado, especialmente após a expansão agrícola ocorrida nos anos de 1970 e 1980, mas que continua a se expandir por meio do novo modelo neoliberal e neoextrativista encampado nas últimas décadas (Svampa, 2019).

É importante mencionar que Antunes (2019, p. 23-24) apresenta uma crítica relevante à redação original do art. 10 da Lei nº 6.938/81 e de seus parágrafos, especialmente no que se refere à sistemática do licenciamento ambiental. Segundo o autor, ao editar a PNMA, o governo federal acabou por subtrair da autoridade estadual o controle sobre atividades capazes de causar maior impacto ambiental e poluição, concentrando indevidamente tal atribuição no âmbito federal. Essa concentração teria ocorrido à revelia de uma repartição mais equitativa de competências. Somente em 2011, com a edição da Lei Complementar nº 140, buscou-se redistribuir de forma mais equilibrada as competências relativas

9 Lei nº 6.938/1981, art. 14. “Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...] § 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente” (Brasil, 1981).

ao controle ambiental entre os entes federativos. Ainda assim, na avaliação do autor, o modelo permanece excessivamente centralizado (Antunes, 2019, p. 23-24).

Nesse contexto, é necessário apontar a aprovação da Lei nº 15.190/2025, que alterou drasticamente a sistemática do licenciamento ambiental brasileiro. Ainda que a lei não promova grandes alterações diretas no texto da PNMA – apenas no inciso I do art. 6º, que trata do Conselho do Governo¹⁰ –, uma vez que essa lei não detalha as especificidades do licenciamento ambiental, as modificações propostas comprometem os princípios gerais consagrados na norma de 1981, especialmente os previstos no art. 2º, III – o planejamento e a fiscalização do uso dos recursos ambientais; e V – o controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras.

No que se refere aos possíveis impactos ao bioma Cerrado, é necessário destacar que um dos aspectos mais preocupantes da nova lei é a dispensa de licenciamento ambiental para atividades agropecuárias¹¹. O texto permite que o cultivo de espécies de “interesse agrícola” (incluindo plantios de espécies exóticas), bem como a pecuária extensiva, semi-intensiva e intensiva de pequeno porte, sejam dispensados de licenciamento, desde que realizados em imóveis regularizados ou em regularização no Cadastro Ambiental Rural (CAR) (art. 9º, §1º). Considerando-se que a agropecuária, incluindo pastagens, agricultura, silvicultura e mosaicos de uso, cresceu 69% no Cerrado entre 1985 e 2023 (Mapbiomas, 2025), tal flexibilização representa uma séria ameaça ao bioma.

A agricultura e a abertura de áreas de pastagem, por si só, não representam necessariamente um problema, uma vez que podem ser conduzidas com baixo impacto ambiental, por

10 Lei nº 15.190/2025. “Art. 63. O inciso I do art. 6º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 6º, I – órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais, inclusive de propor obras, serviços, projetos e atividades para a lista de empreendimentos estratégicos, para fins de licenciamento ambiental [...]” (Brasil, 2025).

11 Lei nº 15.190/2025. “Art. 9º Quando atendido ao previsto neste artigo, não são sujeitos a licenciamento ambiental as seguintes atividades e empreendimentos: I – cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes; II – pecuária extensiva e semi-intensiva; III – pecuária intensiva de pequeno porte, nos termos do § 1º do art. 4º desta Lei; IV – pesquisa de natureza agropecuária, que não implique risco biológico, desde que haja autorização prévia dos órgãos competentes e ressalvado o disposto na Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005” (Brasil, 2025).

exemplo, por meio da implementação de sistemas integrados de Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) e da Recuperação de Pastagens Degradadas (RPD) (Leal; Cirne; Julião, 2025, p. 16). O problema reside na ampla dispensa do licenciamento ambiental, pois essa medida retira do domínio público a análise sobre os impactos potenciais das atividades e a definição de eventuais medidas mitigadoras dos danos.

Entende-se ainda que a dispensa do licenciamento fragiliza a democracia ambiental, de modo que inviabiliza o acesso da sociedade a informações relevantes sobre os empreendimentos licenciados, esvaziando o espaço público de debate acerca da extensão e das consequências de determinadas obras e atividades. Nesse sentido, Svampa (2019) adverte que a associação entre o neoextrativismo e a derrubada das fronteiras da democracia é um fenômeno indissociável, na medida em que, com frequência, as atividades exploratórias da natureza ocorrem sem consentimento prévio, sem consulta às populações afetadas, sem controle ambiental efetivo e com escassa presença estatal.

Por exemplo, dados do Portal Nacional do Licenciamento Ambiental (PNLA) do MMA apontam que, somente na região do Matopiba, entre 1985 e 2023, foram analisados 778 processos de licenciamento ambiental em âmbito federal e estadual¹². Com a aprovação da lei do licenciamento, esse número provavelmente cairá drasticamente, afrouxando as exigências legais justamente para o setor econômico que mais contribui para o desmatamento do Cerrado (Mapbiomas, 2025). Destaca-se que o setor é amplamente beneficiado por políticas de incentivo econômico e permanece à margem das obrigações de compensação de emissões de CO₂ no âmbito do mercado regulado de carbono no país.

Destarte, o que se observa é que a PNMA, concebida a partir da necessidade de centralizar e integrar os diversos instrumentos de proteção ambiental existentes à época (Câmara, 2013, p. 132),

¹² Os dados foram obtidos por meio de pesquisa no PNLA, aplicando os filtros de classificação (PNLA apenas); atividade ou tipologia (atividades agrossilvipastoris); filtros avançados de pesquisa – situação da licença (licença concedida); e estados (Maranhão, Piauí, Bahia e Tocantins). Disponível em: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Pesquisa de Licenciamento Ambiental – PNLA*. Disponível em: <https://pnla.mma.gov.br/pesquisa-de-licenciamento-ambiental#>. Acesso em: 22 jun. 2025.

embora tenha resistido por mais de quatro décadas, com poucas alterações substanciais, encontra-se atualmente ameaçada em um de seus instrumentos mais relevantes: o licenciamento ambiental. Como anteriormente mencionado, a PNMA não contempla proteção específica a nenhum bioma, inclusive ao Cerrado, mas, ao lado da Constituição, é reconhecida como uma das normas mais relevantes do ordenamento jurídico ambiental brasileiro.

Ao contrário das críticas dirigidas ao modelo vigente e das defesas em favor da Lei nº 15.190/2025 (enquanto ainda constava como Projeto de Lei nº 2.159/2021), como as promovidas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), a flexibilização das regras de licenciamento não representará, na prática, um avanço rumo ao desenvolvimento sustentável (CNI, 2025). A trajetória histórica do país demonstra que os sucessivos ciclos econômicos de exploração da natureza, marcados por práticas extrativistas de curto prazo e conduzidos pelas elites agrícolas (Câmara, 2013, p. 141; Furtado, 2007), pouco consideraram a preservação ambiental como um valor estruturante, o que contribuiu para a consolidação de um modelo de desenvolvimento claramente insustentável.

A despeito de não mencionar expressamente o bioma Cerrado, a PNMA institui um conjunto de princípios e objetivos cujo potencial protetivo, se devidamente observado, possui grande capacidade de assegurar a preservação de todos os biomas brasileiros. Sua permanência como norma estruturante é, portanto, condição indispensável para a defesa socioambiental do Cerrado.

Na década de 1990, é aprovada a Política Agrícola Nacional, instituída pela Lei nº 8.171/1991, que, dentre outros objetivos, prevê a proteção do meio ambiente, o uso racional dos recursos naturais e o estímulo à sua recuperação (art. 3º, IV), bem como a compatibilização da política agrícola com a reforma agrária, assegurando aos beneficiários o apoio necessário para sua integração ao sistema produtivo (art. 3º, VII). É também nesse período que o Código Florestal começa a demonstrar a necessidade de atualização. Em 1996, diante do aumento dos índices de desmatamento na Amazônia, a Medida Provisória (MP) nº 1.511 aumentou de

50% para 80% a Reserva Legal nos imóveis situados em áreas de floresta da Amazônia Legal (Rajão, 2021, p. 37). Em contrapartida, em 2000, a Reserva Legal nas áreas de Cerrado localizadas dentro da Amazônia Legal, que enfrentavam rápida expansão agropecuária, foi reduzida de 50% para 35% pela Medida Provisória (MP) nº 1.956-50 (Rajão, 2021, p. 37), conforme a tabela a seguir:

Tabela 1 - Alterações no percentual de reserva legal por meio das legislações de 1965 a 2000

Lei nº 4.771 (1965)	Lei nº 7.803 (1989)	MP nº 1.511 (1996) e reedições	MP nº 1.956-50 (2000) e Reedições
Norte e Centro-Oeste na Bacia Amazônia: 50% (todas as fitofisionomias) Restante do Brasil: 20%	Norte e Centro-Oeste na Bacia Amazônia: 50% (todas as fitofisionomias) e 20% (Cerrado) Restante do Brasil: 20%	Região Norte e norte do Centro-Oeste: 80% (fitofisionomia florestal) e 50% (outras) Restante do Brasil: 20%	Amazônia Legal: 80% (fitofisionomia florestal), 35% (Cerrado), 20% (campos gerais) Todas as formas de vegetação restante do Brasil: 20%

Fonte: Rajão et al. (2023).

Observa-se que a exigência de reserva legal no Cerrado situado dentro da Amazônia Legal passou por algumas alterações entre 1965 e 2000. Na maior parte do período, o percentual manteve-se no patamar de 20%, demonstrando uma proteção aquém do necessário. O ápice normativo ocorreu com a edição da MP nº 1.511, de 1996, que elevou a reserva legal do Cerrado na Amazônia Legal para 50%. Nas áreas de Cerrado fora da Amazônia Legal, o percentual de reserva legal permaneceu estável em 20% durante todo o período, patamar que foi reiterado pelo Código Florestal de 2012. Assim, passa-se à análise dessa outra importante norma de regulação ambiental no país: o Código Florestal.

3 A ambiguidade do Código Florestal de 2012: contradições entre os objetivos almejados e os meios empregados

O Código Florestal de 2012 surge em um contexto de necessidade de atualização legislativa, já que a norma anterior, a Lei nº 4.771/1965, antecedia tanto a PNMA (1981) quanto a Constituição de 1988. O código de 1965 datava de um período em que o conhecimento científico, especialmente sobre mudanças na biosfera e no clima, e o debate ambiental ainda eram incipientes (Rajão, 2021). Ao longo do tempo, buscou-se adequar o código de 1965 às transformações da sociedade, por exemplo, mediante a Lei nº 7.803/1989 e da MP nº 1.511/1996, que introduziram ajustes pontuais no antigo código. Contudo, as alterações se mostraram insuficientes diante dos novos desafios ambientais e do aumento da pressão sobre os recursos naturais.

Nesse contexto, cita-se a ADI 4495, proposta em 2010, que questionava a constitucionalidade da MP nº 2.166-67/2001, a qual alterou a Lei nº 4.771/1965. Os dispositivos impugnados disciplinavam os percentuais de reserva legal a serem mantidos nas propriedades rurais, bem como os mecanismos de recomposição, regeneração ou compensação quando constatado o déficit da área de Reserva Legal – basicamente as mesmas regras disciplinadas pelo Código Florestal vigente. O argumento elencado pela Sociedade Rural Brasileira na inicial era o de violação ao direito de propriedade e de imposição de limites excessivos, que ultrapassariam os parâmetros constitucionais de restrição ao uso da propriedade rural, segundo os autores. A ação não chegou a ter o mérito julgado, pois, antes do julgamento, sobreveio a revogação expressa da norma pela Lei nº 12.651/2012.

Foi nesse cenário de necessidade de atualização do código florestal anterior (alterado por diversas leis e medidas provisórias), mas também de embates iniciais quanto à alteração dos limites da reserva legal, que se consolidou a necessidade de uma reforma mais ampla, culminando na aprovação da Lei nº 12.651/2012, que

instituiu um novo Código Florestal. A nova lei ambiental, entretanto, não foi fruto de consenso (Rajão, 2021, p. 39). Ao mesmo tempo em que se apresentava como uma resposta à crescente degradação ambiental e à necessidade de regularização de imóveis rurais, também foi criticada por flexibilizar parâmetros de proteção e anistiar desmatamentos ilegais anteriores. Nesse contexto, é necessário compreender as contradições dos objetivos almejados pelo novo código e os instrumentos previstos na lei.

O texto do novo Código Florestal trouxe inovações em vários pontos, como novos limites para as APPs e o reconhecimento da existência de áreas rurais consolidadas¹³. Contudo, a principal inovação foi a criação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a previsão de implantação do Programa de Regularização Ambiental (PRA)¹⁴ nos Estados e no Distrito Federal. A verificação de proteção territorial dentro das propriedades privadas, que não estão acima das regras de proteção ambiental, sempre foi um tema importante nas legislações ambientais. A própria Constituição Federal já estabelece a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente como parte essencial da função social da propriedade rural. Esse critério se traduziu no Código de 2012, por exemplo, no respeito às APPs e à reserva legal. O objetivo de ambos os instrumentos é resguardar, mesmo em áreas rurais privadas, espaços ambientalmente protegidos que desempenham uma função ecológica.

Durante o período de debates sobre o novo Código Florestal, evidenciaram-se correntes distintas, cada uma buscando influenciar a formulação da nova legislação, que culminou na promul-

13 Lei nº 12.651/2012, "Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: II – Área de Preservação Permanente – APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; III – Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa; IV – área rural consolidada: área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio" (Brasil, 2012).

14 Lei nº 12.651/2012, "Art. 59. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão implantar Programas de Regularização Ambiental (PRAs) de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo [...]. § 5º A partir da assinatura do termo de compromisso, serão suspensas as sanções decorrentes das infrações mencionadas no § 4º deste artigo e, cumpridas as obrigações estabelecidas no PRA ou no termo de compromisso para a regularização ambiental das exigências desta Lei, nos prazos e condições neles estabelecidos, as multas referidas neste artigo serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas conforme definido no PRA" (Brasil, 2012).

gação da Lei nº 12.651/2012. De um lado, estava a bancada do agronegócio, que defendia a flexibilização das normas ambientais para promover o desenvolvimento econômico e aumentar a produção agrícola. Do outro, encontrava-se a bancada ambientalista, que pleiteava a conservação dos recursos naturais e a proteção da biodiversidade, argumentando que a conservação ambiental é essencial para garantir a sustentabilidade a longo prazo (Rajão, 2021, p. 46; Pompeia, 2021). A polarização refletiu interesses divergentes sobre o uso e a proteção do território nacional, evidenciando a complexidade e a relevância das questões ambientais no cenário legislativo brasileiro.

Desde o segundo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2011), já se observava uma aproximação do governo federal com o chamado “centrão” e com parlamentares abertamente ligados ao setor ruralista (Rajão, 2021, p. 39-40). O próprio relator do Código Florestal, deputado Aldo Rebelo (PCdoB), ainda que se apresentasse como político de esquerda, era assumidamente ruralista. Na apresentação do Parecer do Relator (PRL 1 PL 1876/99), o deputado chega, inclusive, a dedicar o texto “aos agricultores brasileiros” – contudo, no decorrer da leitura, fica implícito que não se tratava do pequeno agricultor ou do agricultor familiar. Ao justificar a necessidade de alteração do Código Florestal, o relator chegou a afirmar que a norma anterior se mostrava “impraticável”, por ser excessivamente rígida com os proprietários rurais, que acabavam submetidos a sanções severas diante de infrações ambientais, conforme a fala abaixo.

As alterações tornaram de tal forma a legislação impraticável que o presidente da República adiou por decretos – o último deles com validade de dezembro de 2009 até junho de 2011 – a entrada em vigor de alguns de seus dispositivos. A legislação põe na ilegalidade mais de 90% do universo de 5,2 milhões de propriedades rurais no País. **Atividades inteiras viram-se, do dia para a noite, à margem da lei, submetidas às pressões e sanções dos órgãos**

ambientais e do Ministério Público. Homens do campo, cumpridores da lei, que nunca haviam frequentado os tribunais ou as delegacias de polícia, viram-se, de repente, arrastados em processos, acusações e delitos que não sabiam ter praticado.

Houve casos de suicídio, de abandono das propriedades por aqueles que não suportaram a situação em que foram colhidos.

Combinados, os dispositivos legais existentes podem transformar em crime ambiental o próprio ato de viver. Percorrendo o labirinto legal de milhares de normas entre leis, portarias, instruções normativas, decretos, resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e legislações estaduais, a autoridade ambiental ou policial pode interpretar como crime ambiental a simples extração de uma minhoca na margem de um riacho [...] (PRL 1 PL 1876/99, 2010, p. 4) (grifos nossos).

O parecer de Aldo Rebelo deixa muito claro o tom do discurso que embasou a reforma do Código Florestal: a ideia de que a legislação ambiental não seria um mecanismo de proteção coletiva, mas um entrave econômico aos “produtores capitalistas”. O documento, em diversas passagens, colocava o grande produtor como protagonista da agricultura moderna e eficiente, enquanto atribuía à legislação ambiental o papel de “fardo” que encarecia a produção. Ainda, definia as regras ambientais como uma “sobrecarga tributária”, construindo uma narrativa segundo a qual o marco regulatório florestal seria excessivamente rígido, dificultando a expansão e a modernização do agronegócio (Brasil, Câmara dos Deputados, 2010).

A industrialização do Brasil pode ser atribuída à acumulação cafeeira dos fins do século XIX e começo do século XX. **A agricultura e a pecuária sustentaram com preços depreciados os bons e os maus planos econômicos recentes da Pátria.** Quando o governo e a população festejavam o frango a R\$ 1,00 o quilo, poucos lembravam que

milhares de pequenos produtores quebravam por não suportar os custos do subsídio ao consumo. Agora mesmo, enquanto nossa moeda resiste aos solavancos da crise internacional e a agropecuária oferece o superávit essencial para nossas contas externas, as dívidas agrícolas acumulam-se e alcançam níveis insustentáveis (PRL 1 PL 1876/99, 2010, p. 4) (grifos nossos).

Ao longo de todo o parecer, o fio condutor é a narrativa de que o agronegócio seria indispensável à economia nacional, assumindo o papel de “salvador” diante das dificuldades internas e externas. A retórica também minimiza os impactos socioambientais da expansão agrícola e coloca o debate em termos binários: de um lado, a modernização e o barateamento dos alimentos por meio do agronegócio; de outro, a legislação ambiental como “sobrecarga tributária” que onera a produção. Em termos discursivos, trata-se de um exemplo típico da retórica ruralista, na qual a proteção ambiental é tratada como obstáculo ao progresso, reforçando uma lógica desenvolvimentista que legitima o enfraquecimento da tutela ecológica (Svampa, 2019).

Interessante, ainda, é o uso de passagens bíblicas e referências papais no documento, que mobiliza um discurso antropocêntrico bastante explícito: a natureza é apresentada como instrumento a serviço do homem, cabendo ao ser humano dominar, explorar e gerir os recursos naturais (PRL 1 PL 1876/99, 2010). Isso se torna ainda mais claro quando o parecer formula a oposição entre “escolhas morais e ideológicas”, como se proteger o meio ambiente significasse escolher a natureza em detrimento do ser humano, conforme transcrito abaixo. De forma expressa, reforça-se a visão de que o homem está apartado da natureza, e não integrado a ela (Svampa, 2019; Gudynas, 2020).

É cada vez mais agressiva a corrente ambientalista que tende a responsabilizar moralmente o antropocentrismo como fonte primária e maligna dos desastres ambientais. Ao erigir o ser humano como o centro do universo, o an-

tropocentrismo legitimaria toda a ação predatória contra a natureza. A tese carrega para o centro da polêmica até atores aparentemente alheios ao assunto: o Papa, em documento divulgado pouco antes da Conferência de Copenhague sobre o clima, reagiu duramente contra os adversários do antropocentrismo, afinal de contas, é **a Bíblia o mais antigo e completo tratado de antropocentrismo, e Jesus, o Filho de Deus, não veio à terra em uma forma aleatória de vida, mas na figura de um homem [...]**. A antropofobia descarta como irrelevante a situação de milhões de seres humanos em condições abjetas de existência material e espiritual. Milhões que não dispõem da segurança do pão de cada dia, das condições mínimas de higiene e saúde, do acesso à educação e à segurança individual e coletiva, do conforto da família e dos amigos, da proteção do Estado nacional ou da liberdade política e religiosa. Nada disso sensibiliza os adversários do antropocentrismo. **Que os pobres deixem de nascer, deixem a natureza em paz, é o credo básico que professam** (PRL 1 PL 1876/99, 2010, p. 8) (grifos nossos).

Até as mudanças climáticas são desacreditadas nesse processo em prol da retórica desenvolvimentista. O relatório, por exemplo, utilizou uma estratégia discursiva clássica: admitir que o clima está mudando, mas imediatamente relativizar a intensidade, as causas e os impactos dessas mudanças. A incerteza científica é mobilizada como argumento central para justificar a inação ou a flexibilização da proteção ambiental. Outro ponto importante é a forma como o relator desloca o problema: em vez de reconhecer os custos que o aquecimento global impõe de modo mais grave justamente às populações mais pobres, ele apresenta as medidas de mitigação como potenciais “custos desproporcionais” que também recairiam sobre os mais vulneráveis (PRL 1 PL 1876/99, 2010, p. 27). É uma inversão argumentativa que transforma políticas de contenção de

danos ambientais em suposta ameaça social e econômica, desconsiderando que a degradação ambiental e climática atinge primeiro e com maior intensidade os grupos historicamente marginalizados e que menos contribuíram para a degradação (Cirne; Leal, 2024, p. 5).

Quanto aos pontos ligados estritamente ao Cerrado, o relator faz referência à audiência pública de 19 de novembro de 2009, realizada em Cuiabá (MT), ocasião em que o empresário do ramo imobiliário e então deputado estadual de Mato Grosso, Dilceu Dal Bosco, afirmou não compreender o “apelo ambiental” de o Mato Grosso estar inserido na Amazônia Legal, uma vez que, segundo ele, enquanto um estado vizinho poderia manter apenas 20% de reserva legal em áreas de Cerrado, seu estado estaria obrigado a preservar 35%. Defendeu-se, ainda, que cada unidade federativa deveria ser tratada conforme suas próprias realidades ambientais e socioeconômicas (PRL 1 PL 1876/99, 2010). Ocorre que tal argumento desconsidera a própria lógica ecológica que fundamenta o regime constitucional ambiental.

Os biomas não respeitam as fronteiras político-administrativas dos estados; ao contrário, interagem e se conectam de forma complexa, integrando processos vitais que ultrapassam limites geográficos artificiais. É por essa razão que a CF/88, em seu art. 225, §1º, I, estabelece o dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e de prover o manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas. A norma constitucional reconhece, portanto, a interdependência dos biomas e a necessidade de tratá-los com base em critérios científicos e ecológicos, e não meramente políticos ou econômicos.

Ademais, o percentual de reserva legal exigido para o cerrado dentro da Amazônia Legal foi alvo de diversas críticas por parte da bancada ruralista. Os parlamentares argumentavam que esse percentual para o Cerrado seria desproporcional e injusto em comparação ao estabelecido para as demais regiões do bioma fora da Amazônia Legal, onde a regra sempre foi de 20% (PRL 1 PL 1876/99, 2010). Entre as vozes mais influentes, destaca-se Blairo Maggi, ex-governador de Mato Grosso e grande produtor

de soja no país, que retomava esse discurso em audiências e debates legislativos, reforçando a posição de que a exigência elevada de reserva legal prejudicaria a competitividade da produção agrícola na região. Outros parlamentares ruralistas também se manifestaram nesse sentido, sustentando que a diferenciação do percentual criava distorções econômicas e aumentava custos de produção, especialmente em estados que já eram o epicentro da expansão da fronteira agrícola no Cerrado, como o próprio Mato Grosso (PRL 1 PL 1876/99, 2010).

A crítica, contudo, se insere em uma lógica de flexibilização da legislação ambiental para atender a interesses produtivistas, ignorando que o Cerrado amazônico desempenha papel fundamental de conexão entre biomas e na regulação dos ciclos hídricos e climáticos da própria Amazônia. A redução das exigências de preservação, nesse contexto, representa não apenas uma perda ambiental, mas também um risco sistêmico para a sustentabilidade da própria atividade agrícola que os ruralistas pretendiam defender.

Sabe-se que a proteção ambiental é benéfica também ao setor agrícola, pois é impossível que qualquer produção prospere em terra arrasada. Como poderá o agronegócio sobreviver sem os recursos hídricos do cerrado ou diante das intensas mudanças climáticas? Nesse sentido, pode-se falar em um verdadeiro “agrosuicídio”, isto é, a longo prazo, as atividades defendidas pelos setores predatórios tendem a tornar-se inviáveis em razão de sua própria ganância e do desrespeito ao tempo necessário para a regeneração dos solos, da água e das florestas.

No fim, o projeto do novo código florestal acabou sendo aprovado, apesar das diversas críticas do setor ambientalista. A promulgação da lei, longe de encerrar o debate, desencadeou ampla judicialização, na qual diversos dispositivos foram questionados perante o STF. Nesse contexto, o Supremo teve a oportunidade de se manifestar na ADC 42 e nas ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937, todas re-

latadas pelo ministro Luiz Fux. O julgamento dessas ações somente foi concluído em 2018 (STF, 2018). Entre os pontos mais relevantes, discutiu-se a anistia concedida a desmatamentos ilegais ocorridos até 22 de julho de 2008, por meio de regras de transição que permitiam a regularização ambiental mediante inscrição no CAR e adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA). Argumentou-se que tais disposições violariam o princípio da vedação ao retrocesso ambiental e o dever de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição.

Após inúmeros debates, o STF entendeu que não se tratava de anistia, já que os proprietários permanecem sujeitos a punições caso descumpram os termos de compromisso. A Corte também declarou inconstitucionais dispositivos sobre o entorno de nascentes e olhos d'água intermitentes, garantindo que essas áreas sejam protegidas. Além disso, restringiu as hipóteses de intervenção em APPs, estabelecendo que intervenções por interesse social ou utilidade pública dependem da inexistência de alternativas e excluindo casos relacionados à gestão de resíduos e à realização de competições esportivas.

Importante mencionar que instrumentos de gestão territorial e ambiental, como o CAR, ao longo do tempo, acabaram se transformando em ferramentas que legitimam a grilagem de terras e a apropriação de bens ambientais de caráter público (Frederico; Albuquerque; Almeida, 2024, p. 6). Em vez de conter o avanço do desmatamento no Cerrado, por exemplo, o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) passou a funcionar como um mecanismo de expansão da fronteira agrícola ao facilitar a apropriação fraudulenta de terras sob o pretexto de preservação ambiental (Frederico; Albuquerque; Almeida, 2024, p. 6).

Na prática, o CAR tem sido utilizado por grandes proprietários como estratégia para sanar passivos ambientais, acessar políticas públicas de financiamento agropecuário e conferir aparência de

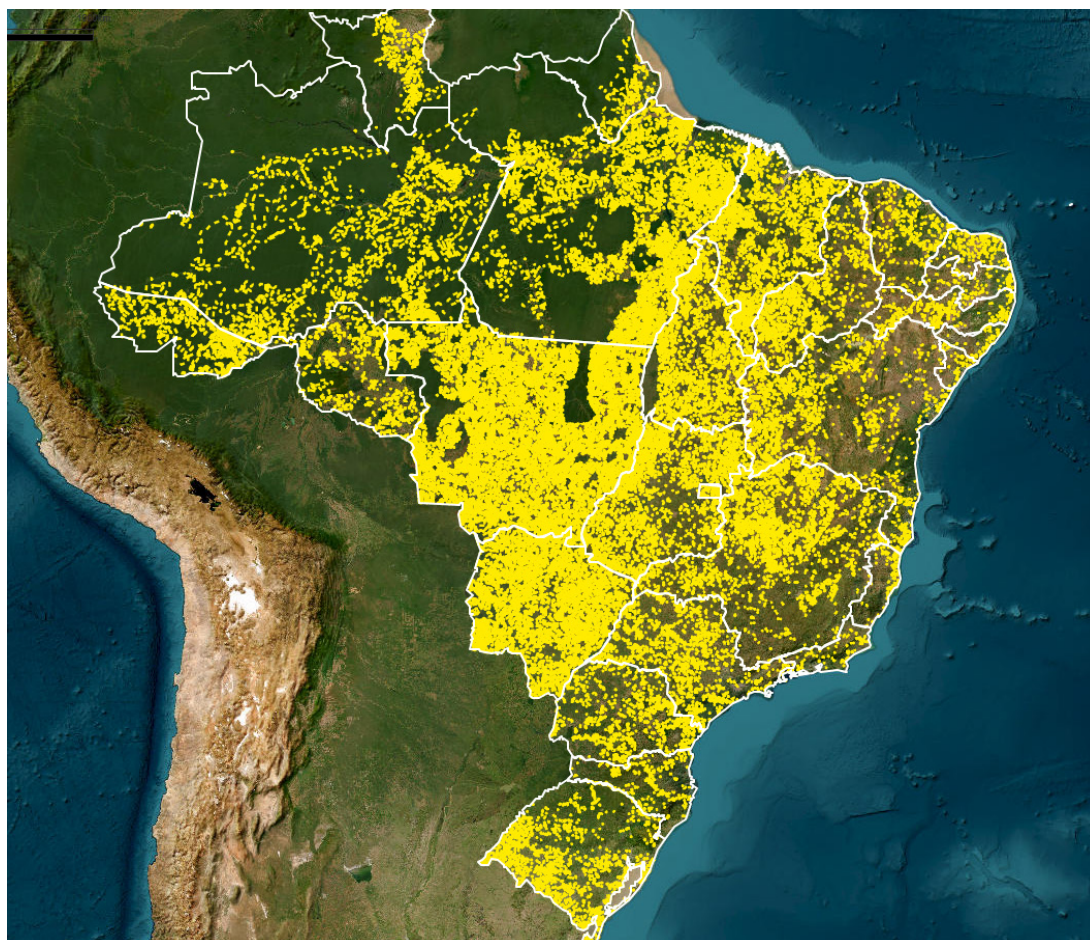
legalidade a ocupações irregulares. Além disso, o registro fraudulento de imóveis no SICAR tem representado um grande obstáculo à demarcação de terras de povos indígenas e comunidades tradicionais – a exemplo do que acontece na comunidade tradicional brejeira Melancias, no interior do Piauí –, que continuam a enfrentar dificuldades para ter seus territórios reconhecidos diante da sobreposição de cadastros forjados (Frederico; Albuquerque; Almeida, 2024, p. 12).

Ao cruzar os dados do SICAR com outras plataformas territoriais, verificam-se diversas incongruências. Conforme o painel de regularização fundiária do SICAR, no Cerrado constam 1.362.287 imóveis cadastrados, que totalizam 195.687.199,10 ha (aproximadamente 1.956.872 km²). Já o Painel de Unidades de Conservação Brasileiras contabiliza 1.7689.900 (equivalente a 176.899 km²) e o Mapa das TIs do Brasil do Instituto Socioambiental (ISA)¹⁵ informa que as terras indígenas no bioma somam 6.505.806 hectares (cerca de 65.058,1 km²). Considerando que a área total do Cerrado é de 2.036.448 km², percebe-se que os registros do SICAR praticamente abarcam a totalidade do bioma, mesmo sem contabilizar os territórios indígenas, quilombolas, unidades de conservação e até as áreas urbanas¹⁶. Em uma análise preliminar, observa-se que há sobreposição de dados, sugerindo que restam poucos, ou quase nenhum, espaços no cerrado sem algum tipo de autodeclaração de propriedade registrada no SICAR, conforme se observa no mapa abaixo, no qual os pontos amarelos são imóveis registrados no SICAR:

15 Não se utilizou o Mapa de TIs da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) (<https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/geoprocessamento-e-mapas>), pois este não possui o filtro por bioma, ao contrário da plataforma do ISA. Ao filtrar os dados de TIs por estado, por exemplo, corria-se o risco de contabilizar territórios abarcados por outros biomas.

16 Cruzamento entre os dados das plataformas do SICAR (<https://consultapublica.car.gov.br/publico/imoveis/index>); Painel de Regularização Fundiária (<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizmRiM2QwZDQyYjUxZi00YWl0LWFjNGE5ZTlxNjg1YW-FkNmZllwidCI6ImViMjJmJmU4LWQ0ZWQtNGZmMC04Y2Y2LTl4NmQ2Mjc3OTQ5ZSJ9>); Painel de Unidades de Conservação Brasileiras do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) (<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoimGNmMGY3NGMtNWZlOC00ZmRmLWExZWItNTNiNDhkZDg0MmY4liwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTmzMz-ThmM2M1NTBlnyJ9&pageName=ReportSection0a112a2a9e0cf52a827>) e Mapa das Terras Indígenas do Brasil do ISA (<https://terrasindigenas.org.br/mapa>), com aplicação do filtro por bioma (cerrado). Pesquisa realizada em 21 nov. 2025.

Figura 1 - Imóveis cadastrados no SICAR



Fonte: SICAR (2025).

Do ponto de vista da governança fundiária, essa sobreposição evidencia a fragilidade estrutural do modelo autodeclaratório do CAR, que permite a criação – e até mesmo validação – de registros inconsistentes ou fraudulentos. Na prática, essa dinâmica tende a legitimar a grilagem de terras públicas e a dificultar a efetiva destinação de áreas a comunidades tradicionais e povos indígenas, ao mesmo tempo em que compromete a implementação de políticas ambientais (Frederico; Albuquerque; Almeida, 2024, p. 23). O instrumento, concebido como ferramenta de gestão territorial e ambiental, acaba invertendo sua finalidade: em vez de contribuir para o controle do desmatamento, funciona como um mecanismo de expansão da fronteira agrícola e de bloqueio à regularização fundiária de caráter coletivo, colocando o Cerrado em uma tendência de apropriação privada de bens comuns.

Certamente, o instrumento não deve ser abandonado, mas sim aperfeiçoado, por exemplo, por meio da integração efetiva entre diferentes bases de dados governamentais (como o CNUC, Terras Indígenas e outras plataformas oficiais) de modo a permitir uma leitura mais completa e precisa do cerrado e do território brasileiro. Além disso, é necessário fortalecer os mecanismos de fiscalização, capazes de transformar normas em proteção ambiental concreta e verificável.

A apropriação do CAR deve ser compreendida dentro da lógica neoextrativista, caracterizada pela ocupação intensiva dos territórios e pela crescente mercantilização da natureza, legitimada por discursos de modernização e desenvolvimento. Tal lógica reproduz práticas de grilagem e de expansão da fronteira agrícola associadas à monocultura e à monoprodução, esvaziando a diversidade socioecológica (Svampa, 2019). Uma de suas consequências mais evidentes é o deslocamento forçado de modos de vida e de formas de produção locais ou regionais, bem como a expulsão das populações que historicamente ocupavam esses espaços. Nesse processo, a terra deixa de ser concebida como bem comum ou espaço de reprodução social para ser reduzida a um ativo econômico – ou a um “insumo barato”, nas palavras de Moore (2022) –, em um movimento que combina acumulação por expropriação e erosão de direitos coletivos, sociais e ambientais (Svampa, 2019).

O método de apropriação não é inédito, tampouco recente. O mito do interior vazio persiste como um imaginário que sustenta a expansão sobre o Cerrado – e também sobre a Amazônia. São justamente as áreas de uso coletivo que se tornam mais vulneráveis a esse processo. A lógica de expropriação da terra¹⁷ não admite a existência de territórios sem uma ocupação produtiva, reconhecidos apenas pelo respeito à natureza (Gudynas, 2020). Assim, terras indígenas, quilombolas e de outras comunidades tradicionais, bem como áreas destinadas à proteção ambiental, acabam sendo apro-

¹⁷ Optou-se pelo uso do termo “expropriação” ao invés de “exploração”. Na leitura marxista, a expropriação é compreendida como o processo de separação do produtor em relação à sua terra. Aqui uso para demonstrar o esbulho do bem comum pelo capital, ou seja, a privação não apenas do “produtor”, mas de todos os beneficiários dos bens ambientais comunitários e difusos. *Vide*: Marx (2015). Ou, para uma leitura mais objetiva, Moraes (2018).

priadas por agentes privados não com a finalidade de conservação, mas para exploração intensiva dentro de uma racionalidade essencialmente comercial e antropocêntrica (Moore, 2022). Essa dinâmica se aproxima da lógica do Capitaloceno: usufruir de uma natureza concebida como barata, convertendo bens comuns em mercadorias e, ainda por cima, poluindo e degradando a terra (Moore, 2022).

Retomando o julgamento das ações que questionavam dispositivos do Código Florestal, o STF decidiu pela constitucionalidade da maior parte das regras, entendendo que a lei buscava conciliar a proteção ambiental com a segurança jurídica e a atividade econômica no meio rural. Reconheceu-se que o legislador dispunha de uma “margem de conformação” para definir as medidas de proteção ambiental, desde que não esvaziasse o núcleo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, prevaleceu a compreensão de que o Código de 2012, embora mais flexível, ainda assegurava mecanismos relevantes de conservação, como a manutenção das APPs, das Reservas Legais e a obrigatoriedade do CAR (Brasil, STF, 2018).

Além das ações julgadas pelo STF, é necessário observar que o período de inscrição no CAR e de adesão ao PRA foi prorrogado sucessivamente, o que demonstra a flexibilização temporal do dispositivo em benefício de proprietários que permanecem em situação ambiental irregular. A redação original do Código Florestal previa prazo de um ano, prorrogável uma única vez. Em seguida, esse prazo foi alterado por leis e medidas provisórias que ampliaram consecutivamente a janela temporal de inscrição, até chegar ao modelo atual, no qual a inscrição tornou-se obrigatória e por prazo indeterminado (Lei nº 13.887/2019).

A adesão ao PRA, de igual modo, passou a apresentar critérios cada vez mais flexíveis, com prazos que foram sendo alterados por sucessivas normas (Leis nº 13.335/2016, nº 13.887/2019, nº

14.595/2023, entre outras)¹⁸. A mutabilidade dos prazos reforça o argumento anterior sobre a ambiguidade entre os objetivos da norma e os meios empregados, isto é, o CAR e o PRA, concebidos originalmente como instrumentos de controle e responsabilização ambiental, acabaram assumindo um caráter de flexibilização, constantemente reconfigurados para atender às pressões políticas e econômicas de setores, como o agronegócio, em detrimento da efetiva preservação ambiental.

4 Conclusão

Apesar de serem instrumentos importantes da governança ambiental brasileira, a PNMA e o Código Florestal não são perfeitos – basta observar as contradições do Código Florestal e sua proteção mínima ao Cerrado, com percentuais de reserva legal inferiores ao necessário para garantir sua integridade ecológica. Todavia, se corretamente manejados, podem garantir uma proteção ecossistêmica e integrada aos demais biomas. Observou-se, nesta pesquisa, que, dentro do contexto político, econômico e ambiental da época, esse foi o nível de proteção possível. Certamente, forçar uma legislação nacional de proteção do cerrado neste momento político pode representar um “tiro no pé” para os ambientalistas.

Destaca-se, ainda, que a PNMA opera sob uma lógica predominantemente utilitarista e antropocêntrica, voltada à compatibilização entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, o que limita sua capacidade de responder adequadamente às especificidades ecológicas e socioambientais do Cerrado. Já quanto ao Código Florestal, embora a norma reitere princípios constitucionais, como a função socioambiental da propriedade e a proteção da vegetação nativa, na prática, após sua reforma, em 2012, flexibilizou mecanismos clássicos de proteção, enfraquecendo as Áreas

18 Lei nº 12.651/2012. “Art. 59. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão implantar Programas de Regularização Ambiental (PRAs) de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo. § 1º Na regulamentação dos PRAs, a União estabelecerá normas de caráter geral, e os Estados e o Distrito Federal ficarão incumbidos do seu detalhamento por meio da edição de normas de caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais, conforme preceitua o art. 24 da Constituição Federal. § 2º A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, que será requerida pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural no prazo de 1 (um) ano, contado da notificação pelo órgão competente, que realizará previamente a validação do cadastro e a identificação de passivos ambientais, observado o disposto no § 4º do art. 29 desta Lei” (Brasil, 2012).

de Preservação Permanente e as Reservas Legais. A instituição das “áreas rurais consolidadas”, por exemplo, conferiu anistia aos passivos ambientais decorrentes de desmatamentos ilegais ocorridos até 22 de julho de 2008. Além disso, a reserva legal para o Cerrado consolidou uma proteção mínima e desproporcional, inferior ao necessário para garantir a integridade ecológica do bioma.

Contudo, esta pesquisa tem ciência de que, dentro do contexto histórico, político e econômico de sua aprovação, marcado pelo forte lobby do setor ruralista, esse foi o arcabouço de proteção e regulação politicamente possível. Em um cenário neoliberal e neoextrativista tão adverso, tentar forçar a aprovação de uma legislação nacional específica para o Cerrado neste exato momento político poderia configurar “um tiro no pé” para o movimento ambientalista, dada a correlação de forças desfavorável no Legislativo.

Assim, a solução mais viável, a curto e médio prazo, consiste em manejar corretamente os instrumentos federais já existentes, como o rigor no licenciamento ambiental e a integração de dados do CAR, para inibir fraudes e grilagem, garantindo, assim, uma proteção ecossistêmica real e integrada do Cerrado com os demais biomas brasileiros.

Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. A formação da política nacional do meio ambiente. **Revista Direito das Políticas Públicas**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 7-28, 2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). **Governo Federal lança Plano Safra 24/25 com R\$ 400,59 bilhões para agricultura empresarial**. Brasília, DF: MAPA, 3 jul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/governo-federal-lanca-plano-safra-24-25-com-r-400-59-bilhoes-para-agricultura-empresarial>. Acesso em: 21 nov. 2025.

CÂMARA, João Batista Drummond. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, p. 125-146, 2013.

CIRNE, Mariana Barbosa. História constitucional brasileira do capítulo sobre o meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental - RDA**, São Paulo, v. 83, ano 21, jul./set. 2016.

CIRNE, Mariana Barbosa; LEAL, Sara Pereira. As contribuições do direito cosmopolita para um regime internacional das mudanças climáticas. **Revista de Direito Ambiental - RDA**, São Paulo, v. 116, ano 29, out./dez. 2024.

FREDERICO, Samuel; ALBUQUERQUE, Bruna Henrique; ALMEIDA, Marina Castro de. Fronteira agrícola e green grabbing: apropriação digital de terras nos Cerrados Piauienses. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 27, n. 4, 2024. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/10420>. Acesso em: 19 ago. 2025.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GUDYNAS, Eduardo. **Direitos da natureza**: ética biocêntrica e políticas ambientais. São Paulo: Editora Elefante, 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil em síntese: territórios**. Rio de Janeiro: IBGE, [2025]. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/territorio.html>. Acesso em: 10 set. 2025.

LEAL, Sara Pereira; CIRNE, Mariana Barbosa; JULIÃO, Janaína Aparecida. Agricultura sustentável. In: KÄSSMAYER, Karin; CIRNE, Mariana Barbosa; MONTEIRO, Roberta Amanajás; LEAL, Sara Pereira (org.). **COP30 em 30 tópicos**. Brasília: Instituto Esfera, 2025. (Nota: a ABNT exige que você inclua a página inicial e final deste capítulo específico, ex: p. 15-30, no lugar de "76 p." que refere-se ao total do livro).

LIMA, Jorge Enoch Furquim Werneck. Situação e perspectivas sobre as águas do cerrado. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 63, n. 3, p. 27-29, 2011.

MAPBIOMAS. **RAD2024**: relatório anual do desmatamento no Brasil 2024. São Paulo: MapBiomas, 2025. Disponível em: https://alerta.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/17/2025/05/RAD-2024_Destaques_14.05.2025_FINAL.pdf. Acesso em: 17 nov. 2025.

MATOS, Costa; MOURA, Andityas Soares de. A norma fundamental de Hans Kelsen como postulado científico. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 58, p. 41, 2011.

MOORE, Jason W. **Antropoceno ou Capitaloceno?**: natureza, história e a crise do capitalismo. São Paulo: Editora Elefante, 2022. 344 p.

OLIVEIRA, Tereza Hermínia Freitas de. **O condomínio legislativo e a limitação legal de edificações na orla urbana como instrumento de unidade, coerência e completude de proteção constitucional à zona costeira**. 2024. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024.

POMPEIA, Caio. **Formação política do agronegócio**. São Paulo: Editora Elefante, 2021. 392 p.

PRESTES, Fernando Figueiredo. **Patrimônio nacional socioambiental**: reflexões sobre a proteção do bioma Cerrado e seus impactos na Floresta Amazônica. 2019. 167 f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2019.

RAJÃO, Raoni et al. **Uma breve história da legislação florestal brasileira**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2021.

RAMMÊ, Rogério Santos. Federalismo ambiental cooperativo e mínimo existencial socioambiental: a multidimensionalidade do bem-estar como fio condutor. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, p. 145-161, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters / Revista dos Tribunais, 2017.

SOUZA, Vanilton Camilo de et al. Apropriação do Cerrado no ensino de Geografia: contribuições didáticas para a mediação do conhecimento. **Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, Macapá, n. 17, p. 41-54, 2025.

SVAMPA, Maristella. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina**: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências. São Paulo: Editora Elefante, 2019.

TEIXEIRA, Jodenir Calixto; HESPANHOL, Antônio Nivaldo. A região Centro-Oeste no contexto das mudanças agrícolas ocorridas no período pós-1960. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros**, Três Lagoas, v. 1, n. 3, p. 52-66, maio 2006.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Rumos do federalismo cooperativo brasileiro na tutela estatal ambiental: excessos e busca de equilíbrio e integração dos entes federativos. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 74, p. 103-144, 2011.