

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E RESERVA LEGAL: DA CRIAÇÃO À DESCARACTERIZAÇÃO

Pedro Augusto Costa Roriz¹, Philip Martin Fearnside²

Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Av. André Araújo, 2936, Manaus, Amazonas,
¹pedroacroriz@gmail.com; ²philip.fearnside@gmail.com

Resumo- A primeira ideia do que seriam as áreas de preservação permanente (APP) estava contida no Código Florestal do Estado do Paraná em 1907 e posteriormente no primeiro Código Florestal Brasileiro de 1934 sob a perspectiva das florestas protetoras. O conceito da reserva legal (RL) também aparecia na legislação de 1934 que proibia desmatamentos em $\frac{3}{4}$ das propriedades privadas. Mas os termos APP e RL, bem como suas definições e características, só foram realmente cunhados na versão de 1965 do Código Florestal. No decorrer dos anos, foram sendo aperfeiçoados em diversas leis correlatas e medidas provisórias. Durante toda a construção do Código Florestal, as mudanças duradouras sobre as APP's e RL's, visavam aumentar a área de proteção e melhorar as especificações para garantir maior facilidade no cumprimento da lei e na fiscalização. Sua última versão, promulgada em 2012, trouxe como nova perspectiva a redução das áreas protegidas pelas APP's e RL's. Como resultado, essas modificações podem desestimular a proteção ambiental e trazer consequências ecológicas e sociais negativas.

Palavras-chave: Código Florestal, legislação ambiental, política florestal.

Área do Conhecimento: Engenharia Florestal

Introdução

As áreas de preservação permanente (APP's) e a reserva legal (RL) são dois instrumentos contidos no Código Florestal Brasileiro que visam a proteção ambiental sob diferentes perspectivas. As APP's são "área[s] protegida[s], coberta[s] 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". A RL é a "área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, [...] 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" (BRASIL, 2012).

Por definição são dois instrumentos diferentes, mas que a partir da alteração do Código Florestal (Lei 12.651/2012) passaram a ser consideradas equivalentes em determinadas situações. O presente trabalho se propõe a compreender e discutir a função das APPs e RL, desde os primeiros indícios de sua criação até a sua condição atual.

A criação das áreas de preservação permanente e reserva legal

A primeira ideia do que viriam a ser as áreas de preservação permanente estava presente na lei estadual nº 706 de 1907 (FRANCO & ALMEIDA, 2009). O primeiro Código de Florestas do Brasil era do Estado do Paraná e definia as florestas protetoras como aquelas responsáveis por proteger as nascentes, os cursos d'água, as montanhas, as encostas e o solo. Essas florestas eram consideradas de utilidade pública e estariam sob regime de "vigilância" do Estado (PARANÁ, 1907). Deveriam ser demarcadas pelos órgãos competentes, mas ainda não havia especificações concretas sobre o tamanho e localização exata do que se considerava florestas protetoras. A classificação era dada estritamente pela função de proteger os recursos naturais.

O conceito de floresta protetora foi novamente utilizado quando houve a criação do primeiro Código Florestal Brasileiro. O decreto nº 23.793 de 1934 caracterizava as florestas protetoras como aquelas com funções de proteção ambiental como fixação de dunas, contenção de erosão, manutenção do regime hídrico e defesa de fronteiras (BRASIL, 1934). O conceito era mais amplo, porém, ainda não dava a delimitação exata das áreas a serem protegidas.

Ainda na primeira versão do Código Florestal Brasileiro surge o conceito do que seria a reserva legal (MEDEIROS et al., 2004). A responsabilidade de conservação das florestas era

comum às esferas pública e privada já que eram consideradas bem de interesse comum à sociedade e o direito de propriedade privada era limitado em relação às formações vegetais naturais, havendo proibição do desmate em mais de $\frac{3}{4}$ da propriedade, com ressalva apenas para as pequenas propriedades isoladas ou em área urbana (BRASIL, 1934).

Em 1965, o Código Florestal já era percebido como ineficaz e obsoleto (BREDA et al., 2011) e, na tentativa de evitar maiores perdas econômicas e ambientais (RIBEIRO, 2011), foi atualizado através da lei nº 4.771. O “novo” Código Florestal trazia as definições de reserva legal e florestas de preservação permanente.

A partir dessa versão, a lei passou a especificar o tamanho exato para cada área de proteção bem como melhorou as coordenadas para sua localização. A reserva legal, que na data da promulgação da lei ainda não tinha essa denominação, deveria ser de 20% para as regiões Centro-Oeste e Sul para áreas já “desbravadas”. Na instalação de uma nova propriedade localizada em áreas ainda intocadas, o desmatamento só poderia ocorrer em até 50% da propriedade.

Mesmo no texto inicial da legislação de 1965, já havia a preocupação com os pequenos proprietários em relação a área a ser protegida sob a forma de floresta. Aquelas propriedades que tivessem entre 20 e 50 hectares, poderiam se valer de plantios de frutíferas, ornamentais e madeireiras para o cômputo da área destinada à proteção da vegetação.

A primeira versão da lei nº 4.771, ainda previa que as florestas de Araucária não poderiam ser desflorestadas totalmente. Na bacia Amazônica só poderia haver desmates pela condução de manejo. Na região nordeste até os Estados do Maranhão e Piauí, a exploração só poderia ser feita através de normas técnicas a serem estabelecidas.

A APP era chamada de floresta de preservação permanente e localizava-se ao redor de lagos e lagoas, nas nascentes, nos topos de morros, nas encostas com declividade superior a 45°, nas restingas, em bordas de chapadas, em altitudes superiores a 1800 m e ao longo dos rios ou qualquer curso d'água, em faixa marginal mínima de 5 m para rios com largura de até 10 m, metade da largura do curso para rios de 10 m a 200 m de distância entre margens e de 100 m para rios com largura superior a 200 m (BRASIL, 1965).

O Código Florestal de 1965 passou por diversas modificações e regulamentações através de medidas provisórias, leis e decretos. Uma delas ocorreu com a Medida Provisória 2.166-67 de 2001 (reeditava várias vezes a partir da Medida Provisória 1.956-50 de 2000) que conceituou as

áreas de preservação permanente e também a reserva legal. Apesar da maior abrangência dada pelo conceito de APP, que determinava que mesmo as áreas sem vegetação fossem protegidas, o termo floresta de preservação permanente ainda previa a proteção sob qualquer fisionomia vegetal, mesmo as não florestais.

Antes mesmo das definições de APP e RL serem redigidas na lei, houve a necessidade de se alterar as medidas das áreas protegidas. Em 1986, a lei nº 7.511 aumentou as APP's nas margens dos rios devido a desastres naturais ocorridos na época, associados a falta da vegetação (SAUER & FRANÇA, 2012). Em 1989, a lei nº 7.803, modificou novamente as APP's dando maiores especificações. A manutenção da vegetação no entorno das nascentes foi determinada em um raio de 50 m e a medida das áreas a serem protegidas nas margens de cursos d'água passou a ser computada através do nível máximo de inundação, além de ter sido aumentada para rios mais largos. Nas bordas de chapadas, a região mínima protegida foi especificada em 100 m.

Ainda tentando melhorar a proteção ambiental, em 1996 a reserva legal foi aumentada para 80% nas regiões de floresta dentro da Amazônia Legal. Era uma medida que tentava reduzir a onda crescente de desmatamentos constatados nos últimos anos. De fato, os desmatamentos reduziram nos anos seguintes, mas não devido à intervenção sobre o tamanho da RL (FEARNSIDE, 2008; ALMEIDA et al., 2013).

Por fim, a RL ficou determinada em 80% para áreas de floresta e 35% para áreas de cerrado, na Amazônia Legal e 20% nas demais regiões do país. Sua localização dentro da propriedade deveria preferencialmente atender ao plano da bacia hidrográfica, ao plano diretor do município, ao zoneamento ecológico-econômico e a proximidade com outras áreas protegidas.

A pequena propriedade ainda poderia se valer do plantio de espécies ornamentais e frutíferas para o cômputo da RL e, apenas nos casos onde a quantidade de APP excedia o tamanho da RL, (mais que 80% na Amazônia Legal ou mais que 50% nas demais regiões do país) ou fosse mais de 25% da área da pequena propriedade, era aceito o cômputo conjunto das APP's no total da RL.

Essas alterações mostram a necessidade de aumentar a proteção sobre os recursos naturais ao longo dos anos e reforçam a ideia contida no Código de que a conservação ambiental era necessária à manutenção das atividades agropecuárias e garantiria melhor produção (IGARI & PIVELLO, 2011). Outra consequência das alterações sofridas nas definições de RL e

APP's foi a melhoria nas especificações de tamanho e localização. Isso facilitou a identificação dessas áreas através da generalização, uma vez que seria impraticável tratar cada caso individualmente.

Apesar das tentativas de melhoria na lei, o Código Florestal de 1965 foi amplamente descumprido uma vez que apenas a legislação não é suficiente para mudar a realidade (BREDA et al., 2011). Mesmo assim, o antigo "novo" Código Florestal, desempenhou uma função importante para a conservação da vegetação no país já que APP's e RL's, juntas, protegem uma área maior do que as Unidades de Conservação (SPAROVEK, 2010).

Mesmo não sendo cumprida a legislação, principalmente no que diz respeito às APP's e RL's, as modificações realizadas até então, tinham por objetivo aumentar a proteção ambiental.

Recentemente, em 2012, o Código Florestal foi novamente substituído, agora pela Lei n° 12.651 e, diferentemente das alterações anteriores, a nova versão veio claramente com o objetivo de regularizar desmatamentos (BENJAMIN, 2000; FEARNESIDE, 2000) nas APP's e RL's onde a legislação anterior era largamente descumprida. A justificativa para a nova edição do Código Florestal não era aumentar a proteção sobre os recursos naturais e sim aumentar a área produtiva (REBELO, 2010), mesmo que essa ideia tenha sido amplamente refutada (MARTINELLI ET AL.; MICHALSKI ET AL., 2010).

A Lei 12.651 e as novas características das APP's e da RL

As alterações mais polêmicas e debatidas trazidas pela nova versão do Código Florestal dizem respeito às APP's e à RL. Tanto uma quanto a outra tiveram, de alguma maneira, sua área reduzida.

As principais diferenças estão na recomposição dessas áreas quando já desflorestadas. É permitida a continuidade das atividades econômicas nessas localidades desde que os desmatamentos tenham ocorrido em data anterior a 2008. Uma medida que pode ser entendida como forma de premiar os que descumpriram a lei anterior em detrimento daqueles que a cumpriram (MPF, 2011).

Nas RL's, a recomposição pode agora ser feita fora da propriedade rural em nível de bioma, com espécies exóticas dentro da própria propriedade e fica isenta para propriedades menores que 4 módulos fiscais que desmataram até 2008. Na Amazônia Legal ainda podem ser reduzidas de 80% para 50% se mais de 50% do município ou

65% do estado estiver sob a proteção de Unidades de Conservação e/ou Terras Indígenas.

Essas modificações além de reduzirem o tamanho das áreas destinadas a proteção sob o escopo da RL, mudam a ideia de proteção regional que deveria atingir toda a diversidade de ecossistemas e fitofisionomias. Essa medida pode fazer com que haja lacunas ainda maiores entre áreas protegidas e perda na capacidade de representar as diferenças ecossistêmicas (FREITAS, 2010).

A categoria de APP mais afetada pela mudança é a descrita no inciso I do artigo 4° da lei: as áreas de preservação permanente nas margens de cursos d'água. Pela nova redação, a medida da área a ser protegida é computada a partir do leito regular e não mais do nível máximo de inundação dos rios como havia sido determinado em 1989 pela lei n° 7.803. Sem dúvida um retrocesso na proteção ambiental uma vez que essa medida reduz a dimensão das APP's e pode prejudicar, não só os ecossistemas afetados, como também diretamente as populações humanas devido à perda de serviços ambientais (FONSECA et al., 2013).

Além disso, sua recomposição como também das APP's ao redor de lagos e lagoas, nascentes e veredas, passa a ser de acordo com o tamanho da propriedade e não mais de acordo com a largura do rio. Perde-se qualquer embasamento científico de critério ecológico e a revegetação passa a basear-se no módulo fiscal (Tabela 1) que varia de 5 a 110 ha dependendo do município.

Tabela 1. Recomposição das APP's nas margens de cursos d'água desmatadas antes de 2008.

Módulos Fiscais	Recomposição segundo a lei n° 12.651/2012	Recomposição segundo a lei n° 4.771/1965
≤ 1	5 m	Independente do tamanho da propriedade.
1 ≤ 2	8 m	De 30 m a 500 m de acordo com a largura do rio.
2 ≤ 4	15 m	
> 4	20 m ≤ 100 m	

A recomposição baseada no tamanho da propriedade pode gerar insegurança e como a recomposição da RL fora da propriedade e dentro do mesmo bioma, vai dificultar ainda mais a fiscalização (FEARNESIDE, 2000). Pode acontecer de em duas margens de um mesmo rio, na exata direção oposta, a APP ser de tamanho diferente.

Toda a construção e aperfeiçoamento que o Código Florestal vinha sofrendo, desde a caracterização das áreas protegidas como florestas protetoras, toma um rumo diferente e fica

esquecido o verdadeiro significado da proteção das APP's nas zonas ripárias: "preservar os recursos hídricos, 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".

Até mesmo a ideia de que garantir a produção nessas áreas poderá trazer benefícios às populações humanas é considerada equivocada já que com a perda dos serviços ambientais os ganhos econômicos, se houver, podem não ser imediatos (MARTINELLI, 2011) e ainda, com a perda da vegetação ripária, há a possibilidade de acontecerem cada vez mais enchentes catastróficas (FEARNSIDE, 2010). A alternativa mais coerente seria aumentar as políticas públicas para intensificar o uso da terra através de melhores tecnologias (SBPC & ABC, 2012).

Outra modificação que afetou diretamente o tamanho das áreas sob proteção, é o cômputo das APP's para atingir a porcentagem necessária de RL dentro da propriedade. Diferente da versão anterior onde apenas aqueles que possuíam excessiva quantidade de APP na propriedade poderiam se valer dessa opção, o Código Florestal de 2012 faz abrangência para todos os proprietários rurais. A medida que visava proteger aqueles que possuíam muitas áreas frágeis em suas terras, deixa de ser exclusiva e reduz a quantidade de áreas protegidas.

Dentre todas as outras medidas, essa é a que mais descaracteriza os instrumentos da RL e das APP's já que une áreas que tem características e funções diferentes. Definições que são distintas e complementares passam a ser tratadas como uma só.

O que fica evidente é que as modificações na nova edição do Código Florestal não se baseiam na proteção do meio ambiente e das florestas, mudando o foco do que vinha acontecendo com as demais alterações duradouras que sofreu ao longo dos anos. Para garantir a manutenção dos serviços ambientais e a integridade ecológica dos ecossistemas, os instrumentos RL e APP's, não precisavam de novas características (BENJAMIN, 2000), mas sim de políticas auxiliares de incentivo econômico (não só à produção) e social que garantissem a conservação dos recursos naturais (MARCO JR & COELHO, 2004; IPAM, 2011). Quanto a isso, a nova lei fez o caminho inverso, desestimulando aqueles que seguiram corretamente a lei e beneficiando a impunidade (IPAM, 2011; SBPC & ABC, 2012).

Conclusão

O conceito das APP's e da RL vem sendo construído desde antes mesmo da primeira versão

do Código Florestal Brasileiro. Evoluiu com o passar dos anos, para aumentar a proteção ambiental e melhorar sua definição.

A exceção aparece na última modificação causada pela lei nº 12.651 que altera e descaracteriza a essência dos dois instrumentos, ignorando o conhecimento científico e arriscando consequências ambientais e sociais negativas.

Referências

- ALMEIDA, A.N. de; ANGELO, H.; SILVA, J.C.G.L. da; SOARES, P.R.C.; KANIESKI, M.R. Efetividade do aumento da área de Reserva Legal por meio de instrumento legal na taxa de desmatamento da Amazônia brasileira. **Floresta e Ambiente**. V.20, n.2, p.143-148, 2013.
- BENJAMIN, A.H.V. A proteção das florestas brasileiras: ascensão e queda do Código Florestal. **Revista de Direito Ambiental**. N.5, p. 21-37, 2000.
- BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934.
- BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.
- BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.
- BRENDA, M.; SOUZA, M.F.R. de; SIQUEIRA, J. A reforma do Código Florestal: Reflexão, Inovações e Perspectivas. Informativo STPC. N.14 p.15-18, 2011.
- FEARNSIDE, P.M. Código Florestal: As perdas invisíveis. **Ciência Hoje**. V.46, n.273, p.66-67, 2010.
- FEARNSIDE, P.M. Código Florestal: O perigo de abrir brechas. **Ciência Hoje**. V.28, n.162, p.62-63, 2000.
- FEARNSIDE, P.M. The roles and movements of actors in the deforestation of Brazilian Amazonia. **Ecology and Society**. V.13, n.1, art.23, 2013. Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss1/art23/>. Acesso em: 09 set. 2013.
- FONSECA, M.G.; VALE, R.S.T. do; DANTAS, C.G.; PESAMOSCA, C.; AUGUSTO, C.C.; VILLAS-BÓAS, A. Redução do passivo ambiental em Áreas de Preservação Permanente em São José do Xingu (MT) em decorrência da revogação da Lei 4.771/65 (o Código Florestal Brasileiro). In: XVI Simpósio Brasileiro de Sensoriamento

Remoto. **Anais...** Foz do Iguaçu, Paraná, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), São José dos Campos, SP, p.4845-4852, 2013.

- FRANCO, J.G.O.; ALMEIDA, L. Impactos da legislação florestal em pequenas propriedades, seus efeitos colaterais e a necessidade de contrapartidas. A alternativa do pagamento por serviços ambientais. In: VII CONGRESSO LATINOAMERICANO DE DIREITO FLORESTAL AMBIENTAL, 2009, Curitiba, Paraná. Disponível em:

<http://www.wrsaopaulo.com/arquivos/Silvia%20-%20Agencia%20na%20Web/Congresso/VII%20Congresso%20Latino%20Americano%20-%20Sess%20E3o%20de%20P%20F4steres/pdfs/93%20Jos%20E9%20Gustavo%20de%20Oliveira.pdf>. Acesso em: 06 set. 2013.

- FREITAS, A.V.L. Impactos potenciais das mudanças propostas no Código Florestal Brasileiro sobre as borboletas. **Biota Neotropica**. V.10, n.4, p.53-57, 2010.

- IGARI, A.T.; PIVELLO, V.R. Crédito Rural e Código Florestal: irmãos como Caim e Abel? **Ambiente e sociedade**. V.14, n.1, p.133-150, 2011.

- IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia). Reforma do Código Florestal: qual o caminho para o consenso? Brasília, Distrito Federal. 14p, 2011.

- MARCO JR. P. de; COELHO, F.M. Services performed by the ecosystem: forest remnants influence agricultural cultures' pollination and production. **Biodiversity and Conservation**. V.22, n.2, p.439-449, 2004.

- MARTINELLI, L.A. Block changes to Brazil's Forest Code. **Nature**. N.474, p.579-579, 2011.

- MARTINELLI, L.A.; JOLY, C.A.; NOBRE, C.A.; SPAROVEK, G. A falsa dicotomia entre a preservação da vegetação natural e a produção agropecuária. **Biota Neotropica**. V.10, n.4, p. 323-330, 2010.

- MEDEIROS, R.; IRVING, M.; GARAY, I. A proteção da natureza no Brasil: Evolução e conflitos de um modelo em construção. **Revista de Desenvolvimento Econômico**. N. 9, p.83-93, 2004.

- MICHALSKI, F.; NORRIS, D.; PERES, C.A. No return from biodiversity loss. **Science**. N.329, p. 1282-1282, 2010.

- MPF (Ministério Público Federal). O novo Código Florestal e a atuação do Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, GT Áreas de Preservação Permanente, Brasília, DF. 177p, 2011.

- PARANÁ. Lei nº 706, de 1º de abril de 1907. Disponível em <http://www.universoverde.com.br/legislacao/estadoal/parana/leprlei0706codflores.htm>. Acesso em: 06 set. 2013.

- REBELO, A. Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei nº 1876/99 e apensados. Brasília, DF. 270p, 2010.

- RIBEIRO G.V.B. A origem histórica do conceito de área de preservação permanente no Brasil. **Revista Thema**. V.1, n.8, p. 1-13, 2011. Disponível em: <http://revistathema.ifsul.edu.br/index.php/thema/article/viewFile/67/36>. Acesso em: 06 set. 2013.

- SAUER, S.; FRANÇA, S.C. Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. **Caderno CRH**. V. 25, n.65, p.285-307, 2012.

- SBPC & ABC (SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA; ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS). O Código Florestal e a Ciência: contribuições para o diálogo. SBPC, São Paulo, 2ed. 149p, 2012.

- SPAROVEK, G.; BERNDEN, G.; KLUG, I.L.F.; BARRETTO, A.G.O.P. Brazilian agriculture and environmental legislation: Status and future challenges. **Environmental Science & Technology**. V.44, n.16, p.6046-6053, 2010.