A CONSERVAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS: dos limites legais à efetividade no paralelo desenvolvimento e sustentabilidade agrária

Thamirys Pais Moreira Santos, Unicathedral[1]
Verônica de Assis Gori, Unicathedral[2]

RESUMO

O presente trabalho, desenvolvido no âmbito do Programa de Iniciação Científica (PIC) do UniCathedral, analisa a influência de tratados e convenções internacionais sobre o arcabouço normativo de conservação dos recursos naturais no Brasil, avaliando a legalidade de diretrizes externas que incidem sobre os bens nacionais e os desdobramentos de sua internalização via decretos. Trata-se de pesquisa qualitativa, de cunho bibliográfico e documental, amparada pelo método hipotético-dedutivo e pela análise de conteúdo. Os resultados mapearam as áreas do território nacional que demandam amparo protetivo emergencial, com destaque para as zonas de transição entre a expansão da fronteira agrícola e os biomas do Cerrado e da Amazônia, e revelaram que, embora o arcabouço normativo brasileiro seja robusto no plano formal, sua eficácia prática é limitada por gargalos de fiscalização e pela lentidão na regularização ambiental. Conclui-se que a conciliação entre preservação ecológica e progresso agrário depende do fortalecimento de incentivos econômicos verdes, como o Pagamento por Serviços Ambientais, e da garantia da soberania permanente dos povos sobre suas riquezas naturais.

Palavras-chave: Recursos naturais; Tratados internacionais; Soft law; Sustentabilidade agrária; Soberania nacional.

1 INTRODUÇÃO

O projeto de pesquisa intitulado “A Conservação de Recursos Naturais: dos limites legais à efetividade no paralelo desenvolvimento e sustentabilidade agrária”,

[1] Acadêmica do 5º semestre do curso de Direito do UniCathedral. E-mail: paismoreirasantosthamirys@gmail.com
[2] Professora orientadora do Programa de Iniciação Científica (PIC) do UniCathedral. E-mail: Veronica.gori@unicathedral.edu.br.

coordenado pela Prof.ª Verônica de Assis Gori no âmbito do Programa de Iniciação Científica (PIC) do UniCathedral, propõe uma análise jurídica detalhada sobre o impacto das normas globais nas diretrizes ambientais brasileiras. Contextualizado na área de Responsabilidade Social, Direitos e Cidadania, o estudo parte da premissa de que o Brasil possui uma posição geopolítica crucial devido à sua biodiversidade e abundância em recursos naturais. Essa relevância estratégica atrai ampla atenção internacional, levando o país a se tornar signatário de múltiplos compromissos multilaterais, desde a Conferência de Estocolmo (1972), considerada, junto com a Conferência do Rio (1992), determinante para a formação do direito ambiental internacional (Modena; Brancher, 2012, p. 146), até a Conferência das Partes (COP) 30 (2025), realizada em Belém-PA (UNFCCC, 2025).

Paralelamente, o crescimento econômico nacional é impulsionado de forma expressiva pelos setores da agropecuária e da indústria extrativa, os quais compuseram metade do crescimento do PIB anual em 2025, evidenciando uma forte dependência da exploração dos recursos naturais locais. Diante deste cenário de tensões, a problemática central investiga como os tratados internacionais cooperam com a elaboração de políticas públicas voltadas à sustentabilidade, garantindo, concomitantemente, a soberania nacional, o cumprimento dos preceitos da Constituição Federal de 1988 (especialmente o art. 225) e a manutenção do desenvolvimento rural e do agronegócio.

Para responder a este problema, o objetivo geral consiste em examinar a influência de tais convenções sobre o arcabouço normativo de conservação do Brasil, avaliando a legalidade de diretrizes externas que incidem sobre os bens nacionais e os desdobramentos de sua internalização via decretos. A hipótese levantada sugere que as normas internacionais frequentemente identificadas na doutrina como soft law, pelo caráter de pressão diplomática e restrições comerciais, exercem forte papel programático no país, embora nem sempre correspondam de forma adequada à realidade multifacetada dos variados biomas brasileiros.

2 MATERIAL E MÉTODOS

Sob o viés metodológico, a investigação configura-se como uma pesquisa qualitativa de cunho bibliográfico e documental, amparada pelo método hipotético-dedutivo e estruturada a partir da análise de conteúdo em suas três fases teóricas: pré-análise, exploração do material e interpretação dos resultados.

O corpus documental compreendeu a Constituição Federal de 1988, o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) e sua regulamentação, a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (Lei nº 14.119/2021) e a decisão "Global Mutirão", adotada na COP30. O corpus bibliográfico foi composto por artigos científicos sobre a formação do direito ambiental internacional (Modena; Brancher, 2012) e sobre a implementação do Código Florestal e do Cadastro Ambiental Rural (Pires-Luiz; Steinke, 2019).

3 RESULTADOS

No plano internacional, a pesquisa identificou que o direito ambiental internacional se formou de modo gradual e desordenado, com marcos nas Conferências de Estocolmo (1972) e do Rio de Janeiro (1992), e que seu traço distintivo é a convivência entre normas cogentes e normas desprovidas de obrigatoriedade, as soft norms, veiculadas por declarações, resoluções, programas e atos finais de conferências. Conforme a literatura analisada, o grau de obrigatoriedade e de eficácia dessas normas depende do comportamento dos Estados, o que gera incerteza e insegurança jurídica e explica por que as normas ambientais internacionais nunca foram implementadas de forma plena (Modena; Brancher, 2012, p. 150-151, 159). Verificou-se ainda que, mesmo nesse cenário, os Estados têm o dever de regulamentar e fiscalizar as atividades que exploram recursos naturais em seu território, especialmente por meio da internalização dos acordos multilaterais e da criação de normas internas de proteção (Modena; Brancher, 2012, p. 154).

No que se refere à COP30, realizada em Belém, a análise documental apontou a adoção da decisão "Global Mutirão: uniting humanity in a global mobilization against climate change", que, entre outras medidas, criou um Acelerador Global de Implementação voltado a apoiar os países na execução de suas

contribuições nacionalmente determinadas (UNFCCC, 2025, par. 41). O dado é relevante para a pesquisa porque desloca o foco multilateral da negociação para a implementação, etapa em que se situam os gargalos identificados no direito interno.

No plano nacional, o mapeamento do Código Florestal evidenciou um arcabouço formalmente sólido, estruturado em instrumentos como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), o Programa de Regularização Ambiental (PRA) e as Cotas de Reserva Ambiental (CRA). O CAR foi criado em 2008, como política de combate ao desmatamento, nos estados de Mato Grosso e Pará, e depois ampliado para todo o território nacional (Pires-Luiz; Steinke, 2019, p. 232). Os dados do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) até maio de 2018 registravam mais de 5,1 milhões de imóveis cadastrados, somando mais de 441 milhões de hectares, e mais de 57% dos imóveis optaram pela adesão ao PRA, o que revela a baixa efetividade da legislação anterior e a dimensão do passivo ambiental a ser regularizado (Pires-Luiz; Steinke, 2019, p. 236).

Quanto às áreas que demandam amparo protetivo emergencial, destacaram-se as zonas de transição entre a expansão da fronteira agrícola e os biomas do Cerrado e da Amazônia. Cerca de 44% da cobertura vegetal nativa do Cerrado já foi suprimida, e estudos citados na literatura estimam, para esse bioma, um desmatamento legalizado potencial de 38,9 milhões de hectares sob a versão atual do Código Florestal, frente a 4,7 milhões de hectares a recuperar (Pires-Luiz; Steinke, 2019, p. 232). Constatou-se também que a maior parte das pesquisas sobre a efetividade do CAR se concentra na Amazônia, havendo lacuna de informações sobre o Cerrado (Pires-Luiz; Steinke, 2019, p. 232, 237).

Por fim, a análise das políticas públicas vigentes revelou gargalos estruturais de fiscalização e de regularização. O CAR tem natureza declaratória e depende da análise das informações pelos órgãos estaduais de meio ambiente, etapa ainda em curso. Os pequenos proprietários, que constituem a maior parte dos imóveis rurais, frequentemente não dispõem do conhecimento técnico nem dos recursos para cumprir os termos de compromisso do PRA, que envolvem custos com profissionais, mudas e insumos. Estudo realizado na Bahia e no Piauí, por sua vez, indicou que 36% e 41% dos produtores com excedente de vegetação nativa declararam intenção

de desmatar, o que sugere pouco conhecimento sobre as CRA (Pires-Luiz; Steinke, 2019, p. 235-238).

4 DISCUSSÃO

Os resultados corroboram parcialmente a hipótese da pesquisa. De um lado, o caráter programático das normas internacionais é coerente com a presença das soft norms, que orientam a política ambiental e influenciam a estruturação do direito interno sem, contudo, vincular os Estados de forma coercitiva (Modena; Brancher, 2012, p. 151-152). De outro, a literatura registra que a pressão em favor de limites ambientais aos países do Sul foi vista, desde Estocolmo, como instrumento do Norte para frear o desenvolvimento econômico dos países emergentes (Varella, 2003, p. 30 apud Modena; Brancher, 2012, p. 147). Essa percepção ajuda a compreender a tensão atual entre os compromissos multilaterais e a defesa do agronegócio, e reforça a necessidade de compatibilizar a soberania permanente sobre os recursos naturais com o dever de não causar dano ambiental, em lugar de tratá-la como valor absoluto (Modena; Brancher, 2012, p. 152-155).

No plano interno, a discussão central recai sobre o descompasso entre a robustez formal da lei e sua efetividade. O Código Florestal vigente é menos restritivo que o anterior, sobretudo pela anistia às intervenções ilegais ocorridas até 22 de julho de 2008 e pela criação do conceito de área rural consolidada (arts. 61-A e 67). Por isso, o debate se desloca entre uma legislação conservacionista na teoria, mas pouco efetiva na prática, e outra menos rigorosa, porém dotada de ferramentas capazes de aferir seu cumprimento real, como o CAR (Pires-Luiz; Steinke, 2019, p. 236). A pesquisa aponta que, embora o CAR amplie o potencial de monitoramento, seus resultados dependem de vontade política, de incentivo governamental e de apoio técnico aos pequenos proprietários (Pires-Luiz; Steinke, 2019, p. 236, 238), o que confirma que os gargalos estão menos na previsão normativa e mais na capacidade institucional de fiscalizar e regularizar.

A concentração dos estudos na Amazônia e a escassez de pesquisas sobre o Cerrado dialogam diretamente com a parte da hipótese segundo a qual as normas e os diagnósticos gerais nem sempre correspondem à realidade multifacetada dos biomas brasileiros. Como as zonas de transição entre a fronteira agrícola, o Cerrado

e a Amazônia concentram a maior pressão de conversão do uso do solo, a ausência de evidências específicas sobre a efetividade da regularização nesses territórios limita a formulação de políticas adequadas a eles (Pires-Luiz; Steinke, 2019, p. 232).

Nesse contexto, os instrumentos econômicos aparecem como alternativa complementar ao comando e controle. A Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais define o PSA como transação voluntária, pela qual um pagador transfere a um provedor de serviços ambientais recursos financeiros ou outra forma de remuneração, e inclui a Cota de Reserva Ambiental entre suas modalidades (Brasil, 2021, art. 3º). A CRA permite que imóveis com excedente de vegetação nativa negociem cotas com imóveis deficitários do mesmo bioma, o que remunera quem preservou e viabiliza a compensação de passivos (Pires-Luiz; Steinke, 2019, p. 233). Soma-se a isso o fato de a COP30 ter priorizado a implementação (UNFCCC, 2025), de modo que o fortalecimento dos incentivos econômicos verdes se mostra coerente com a agenda multilateral sem abrir mão da soberania nacional.

5 CONCLUSÃO

Diante desse diagnóstico, o estudo consolida um importante subsídio teórico para o aperfeiçoamento de estratégias regulatórias, demonstrando que a conciliação entre preservação ecológica e progresso agrário depende do fortalecimento de incentivos econômicos verdes (como o Pagamento por Serviços Ambientais) e da garantia da soberania permanente dos povos sobre suas próprias riquezas naturais.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal). Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de

1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

MODENA, César Augusto; BRANCHER, Deise Salton. A formação do direito ambiental a partir das conferências de Estocolmo e Rio de Janeiro. Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia, v. 36, n. 1, p. 143-160, jan./jun. 2012.

PIRES-LUIZ, Carlos Henrique; STEINKE, Valdir Adilson. O Código Florestal pode contribuir para a diminuição da degradação ambiental? Caminhos de Geografia, Uberlândia, v. 20, n. 72, p. 230-241, dez. 2019. DOI: 10.14393/RCG207244221.

UNFCCC. United Nations Framework Convention on Climate Change. Global Mutirão: uniting humanity in a global mobilization against climate change. Draft decision -/CMA.7. Belém: UNFCCC, 22 nov. 2025. Advance unedited version. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2025_L24_adv.pdf.