
PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN AMBIENTAL (PRA) COMO NUEVO MODELO DE RECUPERACIÓN DEL PASIVO AMBIENTAL: FALENCIA DEL “PUNIR PARA CONSCIENTIZAR”

Danilo Henrique Nunes

Maestro en Derechos Colectivos y Ciudadanía por la Universidad de Ribeirão Preto - Unaerp. Abogado, periodista y profesor universitario.
E-mail: dhnunes@hotmail.com

Lucas Souza Lehfeld

Profesor postdoctor, orientador del programa de Maestría en Derechos Colectivos y Ciudadanía por la Universidad de Ribeirão Preto - Unaerp. Abogado y profesor universitario.
E-mail: lehfeldrp@gmail.com

RESUMEN

El nuevo Código Forestal de 2012 trae como uno de los institutos innovadores el Programa de Regularización Ambiental (PRA) en cuanto a la recuperación de la degradación del medio ambiente en el campo. Se busca, por el referido instrumento político-administrativo, viabilizar una tutela ambiental más efectiva, ya que hace un diagnóstico del pasivo ambiental a través del Catastro Ambiental Rural (CAR), y propone una recuperación monitoreada, con plazos y métodos que concuerdan con la realidad de los propietarios y poseedores rurales. Viene a sustituir el modelo tradicional del “castigo para concientizar”, basado en el principio de quien contamina paga, que evidentemente demuestra ineficacia en cuanto a la tutela constitucional del medio ambiente ecológicamente equilibrado. Se parte de otro supuesto, es decir, la conversión de la recuperación del pasivo ambiental en la prestación de servicios ambientales. En este sentido, el presente artículo se basa en la investigación bibliográfica y jurisprudencial, con la utilización de los métodos hipotético-deductivo e inductivo.

Palabras clave: Programa de Regularización Ambiental; Pasivo Ambiental; Código Forestal; Amnistía.

***THE ENVIRONMENTAL REGULARIZATION PROGRAM (PRA)
AS A NEW MODEL OF RECOVERY OF ENVIRONMENTAL
LIABILITY: FAILURE OF “PUNIR TO CONSCIOUS”***

ABSTRACT

Brazilian environmental legislation, and especially the New Forest Code of 2012, sought to incorporate prerogatives of sustainability and sustainable development into Brazilian Environmental Law, culminating in meeting the needs of the current generation without compromising the needs of future generations. The legislation had aspects such as amnesty for crimes occurred prior to the year 2008, seeking to commit the perpetrators of environmental crimes to the solvency of their environmental liabilities, which was harshly criticized by Brazilian doctrine. The present study seeks to analyze the breakdown of environmental protection paradigms based on a real diagnosis of the Brazilian environmental liabilities from the New Forest Code, the Environmental Regularization Program and aspects related to the constitutionality from the judgment of the Direct Action of Unconstitutionality 4,901 by the Federal Supreme Court in February 2018.

Keywords: *Environmental Regularization Program; Environmental liability; Forest Code; Amnesty.*

1 INTRODUCCIÓN

Cada vez más el Derecho se ocupa en analizar cuestiones ambientales, sobre todo considerando el desarrollo sostenible como principio informador de la construcción político-normativa, en la búsqueda del equilibrio ecológico y de la mitigación de los impactos ambientales en la contemporaneidad. En el ámbito forestal, es notoria la importancia del nuevo Código Forestal de 2012, que tiene el desafío de conciliar el agronegocio y el sector económico en el escenario internacional, y la tutela de los bienes ambientales forestales, que también tienen gran destaque en el país.

En este contexto, la referida legislación forestal, a pesar de la reconocida política de punición del contaminador, parte de un novel supuesto en cuanto a la imprescindibilidad de conocer el real pasivo ambiental brasileño, por medio de instrumentos como el Catastro Ambiental Rural (CAR), y viabilizar una propuesta más acorde con las condiciones de recuperación y preservación de los bienes forestales, como se muestra el Programa de Regularización Ambiental (PRA).

El legislador enfatizó la importancia de la solvencia de los pasivos ambientales a nivel nacional, sobre todo para los agentes que han provocado impactos negativos al medio ambiente antes de mediados del segundo semestre de 2008, a partir de la concepción de un proceso de recuperación ambiental diferido en el tiempo y con condiciones que dan la impresión de que se trata de verdadera amnistía a los contaminadores, lo que se busca en este artículo desmitificar. Una ruptura de paradigma, ya que es notorio el quiebre del modelo actual en cuanto a la protección ambiental, balizado, en esencia, en el carácter punitivo (principio de quien contamina paga).

El estudio en cuestión parte de un análisis general del desarrollo sostenible, pasando por cuestiones como la educación y gestión ambiental, medio ambiente como un bien fundamental jurídicamente tutelado. En este contexto, se hace posible profundizar en la estructura y propuesta del Programa de Regularización Ambiental presentado por el Nuevo Código Forestal, como modelo basado en la recuperación como prestación de servicio ambiental, sustituto del “punir para concienciar”, principal política adoptada por los órganos públicos de protección ambiental. La investigación, para tanto, trasciende la bibliográfica documental, dando énfasis también a la jurisprudencia, en especial del Supremo Tribunal

Federal, que tuvo el desafío de viabilizar la novel legislación forestal, en especial el Programa de Regularización Ambiental, en control concentrado de constitucionalidad.

2. INSTITUTOS JURÍDICOS INHERENTES A LA TUTELA DEL MEDIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Sostenibilidad, gestión y educación ambiental, así como el medio ambiente como bien fundamental son institutos que se relacionan y contextualizan los instrumentos administrativos y judiciales de tutela. El concepto de sustentabilidad sigue siendo cada vez más profundizado en las más diversas áreas del conocimiento. En los estudios de Administración, por ejemplo, las organizaciones buscan profundizar las posibilidades de concebir una gestión ambiental. Lo mismo vale para el Derecho, que a partir de la legislación busca la consolidación de la sostenibilidad en carácter general, estableciendo los parámetros a partir de los cuales son las relaciones entre el hombre y la naturaleza consideradas adecuadas para la preservación del legado ambiental para las generaciones actuales y futura.

De acuerdo con Nascimento (2012), aunque la gestión ambiental es un tópico recurrente en la sociedad contemporánea, no se trata de un nuevo concepto, sino de una concepción que asume mayor importancia en la modernidad, ante los perjuicios provocados por la interacción del hombre con el medio ambiente de modo irresponsable buscando la acumulación de riquezas sin preocuparse por la degradación ambiental, lo que provoca consecuencias graves a ser percibidas por todos los individuos humanos.

La gestión ambiental, así, pasó a asumir una posición de destaque en virtud de la correlación entre crecimiento económico y preservación ambiental. Altenfelder (2004) apunta que desde la Revolución Industrial hay necesidad de reflexión acerca de preceptos sostenibles, una vez que el consumo de recursos naturales y la contaminación se han desarrollado a un ritmo acelerado, perjudicando de manera significativa el medio ambiente.

Según Aquino et al. (2015, p. 44) una de las principales prerrogativas de la actual sociedad se encuentra en el desarrollo sostenible. La sostenibilidad sería la capacidad de satisfacer las necesidades actuales (ya sea de una persona, un grupo de personas o incluso de una organización) sin comprometer la atención a las necesidades de las generaciones futuras,

de modo que históricamente, en esta relación intrínseca entre el hombre y los recursos ambientales, hay una preocupación de que esa interacción no acarrea una discontinuidad generacional.

Nascimento (2012) plantea que la degradación de los recursos naturales (ya sean renovables y no renovables), la contaminación y la creación de situaciones de riesgo se han intensificado en las últimas décadas, ya que desde 1960 hubo un aumento significativo en la conciencia ambiental, siendo un marco histórico de la gestión ambiental. El autor, valiéndose de la argumentación de Raquel Carson en su obra “La Primavera Silenciosa”, destaca la importancia de la gestión ambiental:

En 1962, la autora Raquel Carson lanzó este libro, que se refiere a la comprensión de las interconexiones entre el medio ambiente, la economía y las cuestiones relativas al bienestar social. En esta década ocurrió un incremento de la preocupación ambiental con el impacto de las actividades antrópicas sobre el medio ambiente (...). A finales de los años 60, un grupo de científicos que asesoró al llamado Club de Roma, utilizando modelos matemáticos, alertó sobre los riesgos de un crecimiento económico continuo, basado en recursos naturales no renovables (NASCIMENTO, 2012, p. 17-18).

Ortega (2003) destaca que específicamente en el ámbito nacional varios marcos buscaban fomentar la gestión ambiental, como la creación del Estatuto de la Tierra en 1964, el Código de Defensa Forestal en 1965 y la ley de protección a la fauna en 1967, cuando se creó también el Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal e instituidas reservas indígenas, parques nacionales y reservas biológicas, aspectos que buscaron optimizar la concientización ambiental y la importancia de la propia gestión ambiental.

Meyer (2000) señala que la gestión ambiental tiene como objeto el mantenimiento del medio ambiente saludable, proporcionando la sostenibilidad y actuando sobre las modificaciones provocadas por el uso y el descarte de bienes y para los desechos generados por actividades humanas, a partir del establecimiento de un plan de acción que sea viable en el espectro técnico y económico, con la definición precisa de prioridades. Se utiliza, de acuerdo con el autor, diversos instrumentos de monitoreo, control, tasación, imposición, subsidio, la divulgación, las obras y las acciones mitigador, además del entrenamiento y concienciación, partiendo de una base de actuación de escenarios ambientales en una determinada zona

de actuación, buscando soluciones a los problemas que se diagnostican.

Según Zanardi (2010) la preocupación y la curiosidad ambiental siempre estuvieron presentes en los seres humanos, sin embargo el punto de partida para la concepción moderna de la educación ambiental se dio en 1962, con el lanzamiento de la obra literaria “Primavera Silenciosa”, de autoría de la “el periodista Rachel Carson, que alertar sobre los efectos dañinos de las acciones humanas ante el medio ambiente, implicando en la pérdida de la calidad de vida proveniente del uso indiscriminado y en exceso de productos químicos (como los pesticidas, por ejemplo) y los efectos posteriores que inciden en medio ambiente.

Todavía en la década de 1960 (más específicamente en 1968) nació el Consejo de Educación Ambiental en el Reino Unido, compuesto por treinta expertos de diversas áreas de conocimiento que se reunieron en Roma para discutir el momento de crisis experimentado y el futuro de la humanidad. En 1972, el “Club de Roma” produjo el informe titulado *The Limits of Growth* (“Límites del crecimiento”) que denunciaba el impacto negativo del aumento del consumo mundial, que conducía la humanidad a un límite de crecimiento y posible colapso, contemplando la reducción del consumo como una prioridad social, denunciando la degradación del medio ambiente, que sugería un enfoque global para solucionar los problemas medioambientales. También se estableció en ese documento la recomendación del desarrollo de la educación ambiental como un elemento crítico para combatir la degradación ambiental. (ZANARDI, 2010).

Tannous y Garcia (2008) que en 1975 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) celebró en Yugoslavia el Encuentro Internacional de Educación Ambiental, produciendo la Carta de Belgrado, que definió que la educación ambiental debería ser concebida con carácter multidisciplinario, continuado, además de integrado a las diferencias regionales, orientadas a los intereses nacionales. En ese sentido:

La Carta de Belgrado, escrita en 1975 por veinte expertos en educación ambiental de todo el mundo, declara que la meta de la educación ambiental es desarrollar un ciudadano consciente del ambiente total (preocupado por los problemas asociados a ese ambiente y que tenga el conocimiento, actitudes motivaciones, participación y habilidades para trabajar individual y colectivamente en busca de soluciones para resolver los problemas actuales y prevenir los futuros). Por lo tanto, la Carta de Belgrado expresaba la necesidad del ejercicio de una nueva ética global, que proporcionara la erradicación de la pobreza, el hambre, el analfabetismo, la

contaminación y la dominación y explotación humana (...) La Carta de Belgrado es considerada un documento histórico en la evolución sobre la conciencia ambiental (TANNOUS; GARCIA, 2008, p. 186-187).

La concepción fundamental histórica de la educación ambiental proviene de una mayor preocupación creciente de la humanidad en relación con los impactos y la degradación de los recursos naturales. Los hechos antes mencionados elucidan el crecimiento de tal preocupación y el esfuerzo global en hacer de la educación ambiental como una tendencia a ser practicada en el ámbito internacional, influyendo sobre todo en las concepciones modernas del Derecho Ambiental y consecuentemente en la producción legislativa sobre el tema

Según Koller (2004), una sociedad igualitaria y que busca el pleno desarrollo debe basarse, entre otros aspectos y fundamentos, por cuestiones ambientales y educativas.

La sostenibilidad es un intento de integrar la vida económica y social a los flujos de los ciclos biológicos, es decir, la promoción del abastecimiento de las necesidades humanas de la generación actual sin el compromiso del medio en que vivimos y la satisfacción de las próximas generaciones (CALIA, 2007). Moreira y Stamato (2009) que relacionan el desarrollo sostenible con la capacidad de un sistema productivo para sostenerse a un nivel adecuado en el transcurso de un período de tiempo indefinido, adecuando sus prácticas de productividad de manera continua, fomentando sus condiciones económicas, sociales y ambientales conjuntamente.

Steinbrenner, Velloso y Cunha (2015) que correlacionan que la idea de sostenibilidad está vinculada a una idea amplia y compleja del equilibrio duradero entre la humanidad y el ambiente, buscando la integración de varias dimensiones (social, cultural, económica y ambiental), teniendo en cuenta el lugar como escenario central de la territorialidad, presuponiendo el protagonismo de actores locales como un factor central en la construcción del desarrollo humano local sostenible.

El término socioambiental a su vez, entendemos [...] no se trata de un simple neologismo que remite a un concepto abstracto, cada vez más utilizado en diversos sectores, sino una “unidad de contrarios”, cuya unificación del término (socio + ambiental) indica un movimiento político y el surgimiento, aunque a pasos lentos, de una nueva relación entre naturaleza y cultura. [...] falta justamente una mirada

socioambiental sobre la realidad en que vivimos, una mirada en que hombre y naturaleza sean indisociables y que las soluciones para las cuestiones sociales y ambientales sean integradas (STEINBRENNER; VELLOSO; CUNHA, 2015, p. 2).

De tal modo, la sustentabilidad es contemplada como una de las principales prerrogativas de la humanidad en la actualidad, siendo una preocupación constante que integra las más diversas áreas del conocimiento y de acción humana. Es dentro de ese contexto que se profundizan los aspectos relacionados a la legislación ambiental, siendo realizado un análisis acerca de la legislación ambiental brasileña a seguir.

De acuerdo con Wainer (1999) los antecedentes históricos de la legislación ambiental brasileña remiten a las Ordenaciones Filipinas, las cuales establecían normas de control y explotación vegetal a nivel nacional, además de disciplinar el uso del suelo, conspiración de las aguas de los ríos y reglamentar la práctica de la caza. La autora enseña que fue a partir de los encuentros internacionales que versaron sobre el medio ambiente y desarrollo que pasaron a ser fomentadas las primeras legislaciones ambientales que apuntan a la construcción de una sociedad sostenible, es decir, capaz de satisfacer sus necesidades sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras.

La fundamentación de la legislación ambiental brasileña, en la actualidad, se encuentra en el artículo 225 de la Constitución Federal de 1988, que de forma pionera traía verdadera sistematización de la tutela del medio ambiente ecológicamente equilibrado, considerado derecho fundamental.

Art. 225. Todos tienen derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial a la sana calidad de vida, imponiéndose al poder público y la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones. § 1º - Para asegurar la efectividad de ese derecho, incumbe al poder público: I - preservar y restaurar los procesos ecológicos esenciales y proveer el manejo ecológico de las especies y ecosistemas; II - preservar la diversidad y la integridad del patrimonio genético del país y fiscalizar las entidades dedicadas a la investigación y manipulación de material genético; III - definir, en todas las unidades de la Federación, espacios territoriales y sus componentes a ser especialmente protegidos, siendo la alteración y la supresión permitidas solamente a través de ley, vedada cualquier utilización que comprometa la integridad de los atributos que justifiquen su protección; IV - exigir, en la forma de la ley, para instalación de obra o

actividad potencialmente causante de significativa degradación del medio ambiente, estudio previo de impacto ambiental, a que se dará publicidad; V - controlar la producción, la comercialización y el empleo de técnicas, métodos y sustancias que conlleven riesgo para la vida, la calidad de vida y el medio ambiente; VI - promover la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza y la concienciación pública para la preservación del medio ambiente; VII - proteger la fauna y la flora, vedadas, en la forma de la ley, las prácticas que pongan en riesgo su función ecológica, provoquen la extinción de especies o someten a los animales la crueldad (BRASIL, 1988, p. 127).

El Constituyente brasileño de 1988, de tal forma, estableció la importancia de buscar el equilibrio ecológico y ambiental e imponer el desarrollo sostenible como una prerrogativa de la sociedad. Gomes (2008) enseña que hasta el inicio de la década de 1980 no había una legislación propia de protección al Medio Ambiente en Brasil, de modo que las ‘legislaciones’ que versaban sobre el tema consistieron tan sólo en escasas regulaciones con ordenamientos relativos al agua y los bosques, con un objetivo más orientado hacia la protección económica que ambiental, de modo que ninguna de las Constituciones anteriores a la de 1988 aplicaban reglas específicas de un verdadero sistema protector del medio ambiente, salvo la Constitución Federal de 1946, que hizo mención al derecho ambiental al establecer la competencia de la Unión para legislar sobre la protección del agua, los bosques, la caza y la pesca.

Brasil y su legislación sólo pasaron a volver sus ojos hacia el medio ambiente a partir de una tendencia mundial que involucra la sostenibilidad y la preocupación ambiental, sobre todo con referencia a la Declaración de Medio Ambiente, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas en Estocolmo el año de 1972, donde surge el derecho fundamental a la preservación del medio ambiente y el derecho a la vida (GOMES, 2008). Tal Declaración consagró que el ser humano tenía derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y una vida con condiciones adecuadas de supervivencia (es decir, con calidad de vida), debiendo preservar y mejorar el medio ambiente para las generaciones actuales y futuras:

Fue en esa circunstancia que el medio ambiente pasó a ser considerado esencial para que el ser humano pudiera gozar de los derechos humanos fundamentales, entre ellos, el propio derecho a la vida. La mirada hacia la protección del medio ambiente, consolidado en Estocolmo, hizo, por lo tanto, que la mayoría de la gente

pasara a pensar la Naturaleza de manera diferente. En Brasil, hasta entonces, sin un ordenamiento jurídico específico el Medio Ambiente estaba garantizado por disposiciones comunes y que se caracterizaban por la tutela de la seguridad o higiene del trabajo, por protección de algunos aspectos sanitarios o por cuidar de algunas actividades industriales insalubres y peligrosas. Pero las presiones, internas y externas, motivadas por factores sociales, culturales, políticos y económicos, contribuyeron a la reanudación de las discusiones iniciadas en Estocolmo con aplicaciones dirigidas al territorio brasileño (GOMES, 2008, p. 4).

En este contexto, el advenimiento de la Ley Federal nº 6.938, de 1981, establece la Política Nacional del Medio Ambiente, la cual, sin embargo, establecía herramientas político-administrativas orientadas a la tutela del medio ambiente, éste considerado como el conjunto de condiciones, leyes, influencias e interacciones de orden físico, químico y biológico, abriendo y regulando la vida en todas sus formas (WAINER, 1999). la década de 1980 consistió en un marco importantísimo para la consolidación legislativa brasileña en cuanto a la preocupación sobre el medio ambiente y la sostenibilidad, a pesar de la presión popular y las tendencias internacionales desde la década de 1970 (Declaración de Estocolmo).

El medio ambiente, así, con base en esas prerrogativas, pasó a ser considerado un “bien fundamental”. Este, tercer género de bien, creado por el Derecho Constitucional según Fiorillo (1999), ante el Derecho Público y el Derecho Privado. Un bien en el cual las personas no se atreven por medio del instituto de la propiedad, la cual se basa en el uso, goce, fruición y disposición. Para el autor, el constituyente de 1988 define el bien ambiental como aquel de uso común del pueblo, que a su vez puede utilizarlo, pero sin hacerle objeto de propiedad, ya que no es de nadie, al mismo tiempo que tiene para cada ciudadano, un valor esencial y fundamental.

No hay como negar que, en Brasil, desde los remotos tiempos, existieron normas orientadas a la tutela de la naturaleza, sin embargo, no de forma expresa y abarcadora como en el presente. La concienciación global posibilitó que la Constitución Federal de 1988 estableciera la proximidad entre el Medio Ambiente y el contenido humano y social, permitiendo a todos, de esa forma, el derecho de que las condiciones que rigen la vida no sean cambiadas de forma desfavorable, por ser esencial. El medio ambiente pasó a ser tratado de manera inédita, como un derecho de todos, bien de uso común del pueblo, y esencial a la calidad de vida, condición que, por

otra parte, puede ser percibida en el preámbulo de la Constitución Federal. En el momento en que instituye un Estado democrático destinado a asegurar a la sociedad brasileña, entre otros derechos, el de bienestar, consecuentemente se predica la idea de un Estado que desarrolle actividades en el sentido del hombre sentirse en perfecta condición física o moral, primando por el bienestar humano, por la existencia de un medio ambiente libre de contaminación y de otras situaciones que le causan daños (GOMES, 2008, p. 7).

Además de la Constitución Federal de 1988, y la Política Nacional de Medio Ambiente (Ley nº 6.938/ 81), otras legislaciones son de fundamental importancia en cuanto al sistema de protección ambiental. Milaré (2013), que el Código Forestal Brasileño (Ley nº 4.771, de 1965) abordó de forma pionera los asuntos relacionados al derecho material fundamental, aunque de forma no abarcadora. Así, se plantea los principales instrumentos que versan en materia de Derecho Ambiental, desde sus primeras versiones

3. DEL NUEVO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEÑO Y EL PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN AMBIENTAL (PRA)

El Código Forestal de 1965 fue la legislación pionera que versó sobre aspectos orientados al medio ambiente a nivel nacional, conforme Milaré (2013).

De acuerdo con Fonseca (2012), el nuevo Código Forestal (Ley nº 12.651/2012) buscó ser más realista, ajustando a la legislación forestal en el ámbito de la realidad experimentada del país, considerando, por un lado, la imperatividad de la preservación ambiental sin desconsiderar que el desarrollo también es necesario para la sana calidad de vida, respetando los actos jurídicos constituidos bajo la égida de las legislaciones anteriores. Para la autora, de nada adelantaría que la ley legislativa fuera utópica, que apunta a la preservación máxima del medio ambiente sin atenerse al hecho de que las personas necesitan producir para el mantenimiento de la sociedad.

El nuevo Código Forestal está directamente relacionado al concepto de la sostenibilidad, a la concepción en la cual el equilibrio del medio ambiente y su preservación son considerados indispensables, sin dejar de lado la necesaria explotación de los recursos forestales, base de la economía brasileña. Hay que considerar, en todo el ámbito que

correlaciona el nuevo Código Forestal y la sostenibilidad, que el desarrollo socioeconómico es también una prerrogativa de la humanidad.

Preservar es caro. Y si el beneficio es para toda la colectividad, los costos también deben ser socializados. De esta forma, el Código previó nuevas formas para la recuperación forestal, con incentivos para los pequeños productores, viabilizando que la recuperación efectivamente se opere, sin que nadie salga perjudicado. Parece que una norma única que trate de la preservación y de la explotación denota la posibilidad de la conjugación de los dos factores, permitiendo su compatibilización. Peculiaridades surgirán con el tiempo, pero eso es lo que lleva a la evolución legislativa. En ese primer momento, parece que el Nuevo Código Forestal emergió como un avance, tanto en materia de preservación, como en materia de explotación ambiental sostenible (FONSECA, 2012, p.24).

Según Pereira (2013), el nuevo Código Forestal trajo en su seno varias alteraciones en detrimento de las legislaciones anteriores. Entre las más significativas destacan la alteración de la palabra conservar por preservar o proteger y la “amnistía” a las deforestaciones realizadas hasta el 22 de julio de 2008. La autora apunta que la preocupación por minimizar los impactos generados por las innovaciones tecnológicas promueve la creación de leyes ambientales que busquen la no degradación y la recuperación del paisaje natural, de modo que la creación de leyes o de medidas de protección ambiental están dotadas de intereses basados en la concientización ecológica. El éxito de la aplicación del Nuevo Código Forestal, así, depende de la relación de la legislación con los aspectos sociales de los agentes involucrados, o sea, la creación y advenimiento de la ley por sí sola no garantiza la conservación ambiental, sobre todo en los espacios rurales brasileños.

El nuevo Código Forestal (Ley nº 12.651 de 25 de mayo de 2012), modificando las leyes números 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de diciembre de 1996, y 11.428, de 22 de diciembre de 2006 y revocando las leyes números 4.771, de 15 de septiembre de 1965, y 7.754, de 14 de abril de 1989, y la Medida Provisional no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, en su artículo 1, establece normas generales sobre la protección de la vegetación, áreas de preservación permanente y de reserva legal, explotación forestal, abastecimiento de materia prima forestal, control del origen de los productos forestales y control y prevención de los incendios forestales, previendo instrumentos económicos y financieros para el logro

de sus objetivos.

El Párrafo Único del referido dispositivo apunta que la nueva ley como objetivo el desarrollo sostenible, estableciendo en sus incisos I a VI los siguientes principios:-

I - Afirmación del compromiso soberano de Brasil con la preservación de sus bosques y demás formas de vegetación nativa, así como de la biodiversidad, del suelo, de los recursos hídricos y de la integridad del sistema climático, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras Incluido por la Ley nº 12.727 de 2012).

II - Reafirmación de la importancia de la función estratégica de la actividad agropecuaria y del papel de los bosques y demás formas de vegetación nativa en la sostenibilidad, el crecimiento económico, la mejora de la calidad de vida de la población brasileña y la presencia del país en los mercados nacional e internacional de alimentos y bioenergía (Incluido por la Ley nº 12.727, de 2012).

III - Acción gubernamental de protección y uso sostenible de bosques, consagrando el compromiso del país con la compatibilización y armonización entre el uso productivo de la tierra y la preservación del agua, del suelo y de la vegetación (Incluido por la Ley nº 12.727, de 2012).

IV - Responsabilidad común de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios, en colaboración con la sociedad civil, en la creación de políticas para la preservación y restauración de la vegetación nativa y de sus funciones ecológicas y sociales en las áreas urbanas y rurales (Incluido por la Ley nº. 12.727 de 2012).

V - Fomento a la investigación científica y tecnológica en la búsqueda de la innovación para el uso sostenible del suelo y del agua, la recuperación y la preservación de los bosques y demás formas de vegetación nativa (Incluido por la Ley nº 12.727, de 2012).

VI - Creación y movilización de incentivos económicos para fomentar la preservación y la recuperación de la vegetación nativa y para promover el desarrollo de actividades productivas sostenibles (Incluido por la Ley nº 12.727, de 2012).

Según Lehfeld et al. (2015) no consiste en un código de defensa único de la biodiversidad, sino de una legislación que trata de la vegetación

desde la perspectiva del agronegocio, exigiendo atención a posibles incidencias, en los casos concretos, de otras normas que versan sobre los aspectos forestales, desde la protección de la fauna y la estabilidad del suelo, hasta la tutela de la calidad del agua, el combate a la desertificación, la mitigación de los efectos causados por el cambio climático, la protección de los conocimientos tradicionales de los pueblos de los bosques y hasta la defensa del patrimonio ecológico del punto de vista cultural.

Bajo este prisma, reconociendo la necesidad de conciliar la protección de los recursos forestales, como Reserva Legal, Áreas de Preservación Permanente o incluso de Uso restringido, con el desarrollo del agronegocio, el nuevo Código Forestal trajo en su bojo normativo propuesto de recuperación ambiental por medio del Programa de Regularización Ambiental (PRA). De acuerdo con Lima (2016), estableció por primera vez la regularización ambiental de las propiedades agrícolas, exigiendo cooperación de los entes públicos, de los productores, de la silla productiva y de las organizaciones, permitiendo expandir la producción agropecuaria y al mismo tiempo fomentar la preservación ambiental para que la legislación sea efectiva en el alcance de sus objetivos. Básicamente, son tres pilares que fundamentan el Código Forestal: el Catastro Ambiental Rural (CAR), los Programas de Regularización (PRAS) estatales, los cuales orientan el proceso de regularización y los Términos de Compromiso del productor.

Sobre el Programa de Regularización Ambiental, el autor antes mencionado dispone que

El Programa de Regularización Ambiental (PRA) es un conjunto de reglas sobre el proceso de regularización ante el nuevo Código Forestal. En el caso de que se trate de un proyecto de recuperación de áreas degradadas o alteradas (PRADA) que, una vez aprobado por el órgano ambiental, se basará en el registro ambiental rural (CAR), que definirá los pasivos de APP y RL a regularizar, la base de un Término de Compromiso firmado por el productor. Los PRAS deben ser claros sobre la regularización de las áreas deforestadas antes y después del 22 de julio de 2008 (LIMA, 2016, p. 14).

De acuerdo con Uba (2016) el Programa de Regularización Ambiental contempla el conjunto de acciones y medidas de naturaleza técnico-ambiental que el Poder Público exigirá de los propietarios y poseedores rurales, con el propósito de adecuar su respectiva propiedad a la

legislación forestal, promoviendo la regularización ambiental de sus áreas. El legislador estableció que la Unión, los Estados y el Distrito Federal deberán implantar el Programa de Regularización Ambiental de posesiones y propiedades rurales, con el objetivo de adecuarlas a los términos de las Disposiciones Transitorias del Nuevo Código Forestal.

4. PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN AMBIENTAL: PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO DE DIAGNÓSTICO Y RECUPERACIÓN DEL PASIVO AMBIENTAL.

Según Martins e De Luca (1994, p. 26), “Activos ambientales son todos los bienes de la empresa que apuntan a la preservación, protección y recuperación ambiental y deben ser segregados en una línea aparte en el Balance Patrimonial”. Pueden ser representados por las cuentas que están en el circulante y no circulante de dicho estado contable (activo circulante: capital que tiene por finalidad costear la actividad de la entidad que originará el aumento del patrimonio neto, son: caja, bancos, stocks, inversiones, títulos de capitalización, otros créditos, *no circulante*: capital sin rotación, pero importante en el funcionamiento de la actividad fin de la empresa: Inversión, inmovilizado, diferido).

El pasivo, a su vez, es cualquier obligación empresarial para con terceros. De tal suerte, podemos comprender el pasivo ambiental como la representatividad de daños causados al medio ambiente por el emprendimiento, sea público o privado, lo que pasa a representar también la obligación y responsabilidad social de la empresa o incluso del Poder Público en aspectos ambientales (ADES, 2015).

El pasivo ambiental es evidente cuando hay agresión al medio ambiente debido a la ejecución de actividades económicas o productivas sin disponer de ningún proyecto para la recuperación de tal impacto (BASSO, 2005). En Brasil el pasivo ambiental, como instituto contable, es bastante reciente, de modo que las empresas tienen dificultad en reconocer el tratamiento adecuado a ser dado en cuanto a su registro y divulgación.

Cuando hablamos en pasivos ambientales y en responsabilidad social, debemos prontamente comprender que los daños a nuestro ecosistema deberán obligatoriamente ser minimizados, quedando clara la obligación de actuar de la empresa en virtud de la Ley nº 9.605 /1998, la cual dispone sobre las sanciones penales y administrativas derivadas de conductas dañinas al medio ambiente. Para que la empresa esté de acuerdo

con la legislación, evidentemente tendrá un costo financiero elevado ya que deberá adquirir equipos que amenizan su impacto ambiental (filtros, maquinaria, productos y mano de obra). Ejemplificando: en el caso de una empresa productora de papel, cuya materia prima es la celulosa extraída de árboles, la legislación la obliga a plantar mudas nativas con proporcionalidad a cuanto fue explotado por la misma.

El reconocimiento del pasivo ambiental es de suma importancia para la organización, pues una vez que tales obligaciones legales de reparación de daños al medio ambiente no se detectan en el acto de negociación, podrá acabar generando una serie de perjuicios significativos y efectos negativos al comprador (ADES, 2015). De acuerdo con Ribeiro (1992) el reconocimiento del pasivo ambiental puede tener como origen cualquier evento o transición que refleje la interacción empresarial con el medio ecológico, cuyo sacrificio de recursos económicos se dará en el futuro con la adquisición de activos para contención de los impactos ambientales, insumos insertados en el proceso operacional para no producción de residuos tóxicos, gastos para recuperación de áreas contaminadas, etc.

De acuerdo con Philippi Jr. (2014), aunque la plantación se realiza en una pequeña área, la agricultura y las actividades ambientales pueden culminar en impactos ambientales a gran escala, como la contaminación de recursos hídricos, el uso indiscriminado de agrotóxicos, la erosión de los suelos, destrucción de la selva nativa, entre otros. La agricultura familiar y el agronegocio, así, son áreas de actividad que acaban impactando directamente en el medio ambiente, generando pasivo ambiental.

Lima (2016) señala que el Programa de Regularización Ambiental (PRA) tiene un procedimiento de adhesión que consiste en siete etapas: inscripción en el Catastro Ambiental Rural (CAR), requerimiento para adhesión al Programa de Regularización y presentación del Proyecto de Recuperación de Áreas Degradadas o Alteradas, Análisis por el órgano ambiental del referido Proyecto y su aprobación, Firma del Término de Compromiso, y monitoreado en cuanto al cumplimiento del referido Programa por el solicitante.

Se trata de una propuesta del nuevo Código Forestal considerando el reconocimiento del pasivo ambiental relevante en el escenario nacional, y las dificultades político-administrativas del modelo actual de recuperación ambiental, basado en el principio de quien contamina paga, reducido al castigo del que explota los bienes forestales en desacuerdo

con la legislación vigente. Según Machado y Saleme (2017) el PRA es una iniciativa de los entes federativos que deben tomar el frente para viabilizar la regularización de las propiedades con pasivo ambiental, de modo que su adhesión establece una propuesta más acorde con la realidad rural brasileña, es decir, falta de fiscalización por los organismos públicos ambientales, multas desproporcionadas y, sin criterio que inviabilizan su pago, así como la promoción de una conciencia de protección del medio ambiente, y la frecuente judicialización de esas cuestiones que recaen en la morosidad de los tribunales.

La innovación traída por la Ley es la obligatoriedad de que esta implementación se efectúe en todos los Estados. **Es frecuente que haya dificultad en el registro de inmuebles rurales, pues presentan peculiaridad que dificultan su fiscalización y seguimiento de actividades.** Entre las dificultades que se encuentran en los inmuebles rurales, la más compleja fue solucionada por medio de la georeferenciación, que se presta al exacto dimensionamiento de las divisas y confrontaciones. **Otro aspecto complejo es el diagnóstico del pasivo ambiental eventualmente existente en la propiedad rural.** Todos estos elementos fueron objeto de reflexión por los legisladores y técnicos que elaboraron el texto, sobre todo porque ya se tenía extrema dificultad en indicar la ubicación de la reserva legal en la propiedad o posesión rural (MACHADO; SALEME: 2017, p. 129, grifo nuestro).

Una de las funciones del Catastro Ambiental Rural (CAR) consiste en proporcionar en Internet todos los aspectos referentes a la regularización ambiental de los inmuebles rurales en el territorio nacional. El diagnóstico del pasivo ambiental contempla la ubicación de la reserva legal informada (dependiente de la aprobación del órgano ambiental a cargo del CAR después de la prueba del órgano del SISNAMA), indicando el estado del inmueble, es decir, la conservación de las reservas naturales o del bioma existente en su superficie (LIMA, 2016).

Ellovitch y Valera (2013) señalan que, aunque la legislación forestal es objeto de críticas por parte de la doctrina y de la jurisprudencia ante la reglamentación del CAR, fue debidamente incluida la viabilidad del PRA para establecer los plazos para la corrección de pasivos ambientales, de modo que el Consejo de Medio Ambiente de cada estado miembro debe definir las acciones o posibles actividades de menor impacto ambiental.

El artículo 59 de la Ley 12.651, de 2012, indica que los entes federativos deben, en el plazo de un año, contado a partir de la publicación de la Ley, implantar programas de regularización ambiental. La inscripción en el CAR implicará automáticamente la del Sicar. **El responsable de la declaración debe aclarar la cuestión del pasivo medioambiental existente en la propiedad.** En los términos de lo que dispone el Decreto 8235, de 2014, después de efectuada la inscripción, los propietarios podrán proceder a la regularización ambiental mediante adhesión a los programas de regularización ambiental de los estados y del DF. Puede ser efectuada mediante recuperación, recomposición, regeneración o compensación. Esta última, sólo pueden ser aplicadas en las reservas legales en lo que especifica el párrafo 5º de la Ley 12.651, de 2012. **A partir de la inscripción en el CAR y de la constatación del pasivo ambiental el propietario puede solicitar inmediatamente adhesión al PRA. El artículo 4 del Decreto referido informa cómo los Estados y el Distrito Federal deberían implementar el programa, dejando claro que los órganos competentes deberían firmar un único término de compromiso por inmueble rural.** En las hipótesis de regularización de compensación en reserva legal, se deben presentar documentos comprobatorios necesarios (MACHADO; SALEME, 2017, p. 234).

Ahora bien, una vez homologado el PRA, se pueden realizar inspecciones en la propiedad con el fin de verificar el cumplimiento del Proyecto de Recuperación de las Áreas Degradadas o Alteradas. Los inmuebles rurales deben obligatoriamente ser regularizados ante una inspección adecuada, efectuando el diagnóstico del pasivo ambiental existente en la propiedad rural. Sin embargo, para que puedan romperse los paradigmas de la tutela ambiental con el propósito de promover la sostenibilidad (prerrogativa fundamental de la legislación forestal vigente) se hace necesario establecer en el país un sistema de monitoreo efectivo, a pena de que el PRA se equipare al actual modelo de falta de fiscalización por parte de los órganos ambientales.

De acuerdo con Lima (2016), en los Programas de Regularización Ambiental, es viabilizado el término de compromiso en el cual el poseedor o propietario rural se compromete con la recuperación, recomposición, regeneración o por la compensación del pasivo ambiental que haya promovido impacto ambiental bajo su responsabilidad.

En este marco, se señala que un Programa de Regularización Ambiental (PRA) estructurado de modo adecuado contempla la mitigación de los impactos y pasivos ambientales como un todo, buscando la

preservación y equilibrio del medio ambiente.

5. DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL CÓDIGO FLORESTAL Y DE LOS PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN AMBIENTAL: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA ACCIÓN DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD N° 4.901/18

En el caso de los programas de regularización ambiental, a partir del entendimiento jurisprudencial reciente, en juicio de Acción Directa de Inconstitucionalidad ADI 4.901/ Distrito Federal, de febrero de 2018, de juicio por parte del Supremo Tribunal Federal (de la Corte Suprema de Justicia) STF). En la referida ADI, entre otros aspectos, fueron cuestionados los párrafos 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 12 del Código Forestal, entre otros dispositivos, levantando, entre otros argumentos, perjuicios ambientales provenientes de las modificaciones legislativas, los cuales, en tesis, fragilizaron el régimen de protección de áreas de preservación permanente y de reserva legal, las cuales podrían, de acuerdo con los argumentos levantados, ser extinguidas.

Conforme a la comprensión de la Corte Suprema, el Código Forestal cumple con la norma constitucional de validez, en especial en cuanto al proceso de recuperación ambiental establecido por el Programa de Regularización Ambiental (PRA). Así, la suspensión de la punibilidad de aquel que practicó crimen, o incluso infracción administrativa ambiental, antes del 22 de julio de 2008, por el ingreso en el PRA, no hiere a la Constitución Federal. Se trata de una verdadera conversión en pago por servicios ambientales, ya que la extinción de la punibilidad ocurrirá solamente si existe el efectivo cumplimiento del término de compromiso de regularización del inmueble o de lo rural, de acuerdo con el Proyecto de Recuperación del Área Degradada o Alterada aprobado por el órgano ambiental. El voto del ministro Celso de Mello contempló que la norma inscrita en el artículo 60 de dicho diploma está fundamentada por el artículo 48, inciso VIII, de la Constitución Federal (amnistía), no estando revestida de contenido arbitrario y sin comprometimiento del núcleo esencial que califica al régimen constitucional de tutela del medio ambiente, induciendo a los agentes que hayan practicado determinados delitos ambientales anteriores al día 22/7/2008 a solventar su pasivo ambiental.

En el mismo sentido, la jurisprudencia de la Suprema Corte contempla además que en los términos de los párrafos 4º y 5º del artículo

59 del Código Forestal no hay ninguna inconstitucionalidad, reconociendo como lícito el beneficio atribuido al propietario o poseedor rural dentro del contexto del Programa de Regularización Ambiental. Se reconoció así la constitucionalidad en los casos de amnistía ante el comprometimiento en solventar el pasivo ambiental, siempre que cumplió los requisitos legales y administrativos del PRA, regulado por la Unión y también por los estados miembros.

6. CONSIDERACIONES FINALES

En la actualidad, fundamental el repensar de las medidas de protección del medio ambiente, en especial en el campo. El pasivo ambiental de las propiedades rurales es relevante y debe ser considerado como parámetro para la actuación efectiva de los órganos públicos y entidades de la Administrativa Pública Directa e Indirecta. En este sentido, se percibió que el modelo de castigar para concientizar no se mostró suficiente para esa recuperación ambiental. Nuevas estrategias son imprescindibles para la búsqueda del medio ambiente ecológicamente equilibrado (principio del desarrollo sostenible).

El presente estudio buscó analizar la importancia de la nueva legislación forestal, en verdadera quiebra de paradigmas hasta entonces sostenido por la doctrina y legislación en cuanto a la tutela ambiental (principio de quien contamina paga).

En ese sentido, se mostró la viabilidad de recuperación del pasivo ambiental por un nuevo modelo introducido por el Código Forestal de 2012, cual sea, el Programa de Regularización Ambiental (PRA). La amnistía ambiental, considerada como la suspensión y extinción de la punibilidad de aquel que suprimió vegetación nativa o bosques hasta el 22 de julio de 2008, no hiera a la Constitución, según lo considerado por el Supremo Tribunal Federal en febrero de 2018, pues se reconoce que se trata, de una propuesta razonable en la actual coyuntura protectora del medio ambiente (quiebra del modelo de castigo basada en la aplicación del principio de quien contamina paga).

Un programa de Regularización Ambiental, en ese sentido, desde que estructurado por el ente federativo responsable de modo adecuado, contribuye a la plena atención de las cuestiones que involucran el pasivo ambiental en el ámbito de las propiedades rurales, y los procesos de recuperación ambiental (recomposición, compensación y regeneración) de

manera más acorde con las dificultades de buscar la sostenibilidad en un sector que involucra gran interés económico en su explotación.

REFERENCIAS

ADES, A.Z. *A Importância do Controle Tecnológico na Fase Estrutural em Obras de Edificações*. Rio de Janeiro: UFRJ/ Escola Politécnica, 2015.

ALTENFELDER, R. *Desenvolvimento sustentável*. Gazeta Mercantil, Maio de 2004.

AQUINO, A.R; PALETTA, F.C; CAMELLO, T.C.F; MARTINS, T.P; ALMEIDA, J.R. (orgs). *Sustentabilidade Ambiental*. 1. ed. - Rio de Janeiro: Rede Sirius; OUERJ, 2015.

BASSO, I.P. *Contabilidade Geral Básica*. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2005.

CALIA, R.C. *A difusão da produção mais limpa: o impacto do seis-sigma no desempenho ambiental sob o recorte analítico de redes São Carlos*. 2007. Tese (Doutorado) Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo. São Carlos, 2007.

ELLOVITCH, Mauro da Fonseca e VALERA, Carlos Alberto. Manual CEAF/ COAMA *Novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012)*, 2013. Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: CGB Artes Gráficas, 2013

FIORILLO, C.A.P. *Direito Ambiental Internacional e Biodiversidade*. Revista CEJ, V. 3 n. 8 mai. / ago. 1999.

FONSECA, B.C.R.V. *As Principais Alterações Trazidas Pelo Novo Código Florestal Brasileiro*. Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GOMES, A. *Legislação Ambiental E Direito: Um Olhar Sobre O Artigo 225 Da Constituição Da República Federativa Do Brasil*. Revista Científica Eletrônica de Administração, Ano VIII – Número 14 – Junho de 2008 – Periódicos Semestral.

KOLLER, S.H. *Ecologia do desenvolvimento humano. Pesquisa e Intervenção no Brasil*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.

LEHFELD, L.S et al. *Código florestal: comentado e anotado: artigo por artigo*. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2015.

LIMA, R.C.A. *Programas de Regularização Ambiental (PRAs): um guia para orientar e impulsionar o processo de regulamentação dos PRAs nos estados brasileiros*. São Paulo: Agroicone, 2016.

MACHADO, A.R; SALEME, E.R. *Cadastro Ambiental Rural, Sustentabilidade E O Programa De Regularização Ambiental*. Rev. de Direito e Sustentabilidade,

Maranhão | v. 3 | n. 2 | p. 125 – 140 | Jul/Dez. 2017.

MARTINS, E; DE LUCA, M.M.M. *Ecologia via Contabilidade*. Revista Brasileira de Contabilidade. Brasília: CFC, ano 23, nº 86, mar- ço 1994.

MEYER, M. M. *Gestão ambiental no setor mineral: um estudo de caso*. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

MILARÉ, É. *Direito do ambiente*. 8. ed., rev., atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013

MOREIRA, R. M., STAMATO, B. *Instituto Giramundo Mutuando: programa de extensão rural agroecológica*, PROGERA. Botucatu: Giramundo, 2009. Cadernos Agroecológicos.

NASCIMENTO, L.F. *Gestão Ambiental e Sustentabilidade*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração - UFSC: CAPES, UAB [Brasília], 2012.

ORTEGA, E. *Engenharia Ecológica e Agricultura Sustentável. Exemplos de uso da metodologia energética-ecossistêmica*. Engenharia ecológica: conceitos básicos e importância do trabalho de h. T. Odum. Campinas. São Paulo, 2003.

PEREIRA, V.C. *O NOVO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO: dilemas da consciência ecológica em torno da proteção ambiental*. AMBIENTE & EDUCAÇÃO | vol. 18(1) | 2013.

RIBEIRO, M.S. *Contabilidade e Meio Ambiente*. Dissertação (mestrado). FEA/ USP, 1992.

STEINBRENNER, R.M.A; VELLOSO, B.L; CUNHA, L.C. *Rádios comunitárias e desenvolvimento sustentável: mapa digital como prospecção de cenário da comunicação comunitária em áreas de conflito socioambiental na Amazônia*. XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Rio de Janeiro, RJ – 4 a 7/9/2015.

TANNOUS, S; GARCIA, A. *Histórico E Evolução Da Educação Ambiental, Através Dos Tratados Internacionais Sobre O Meio Ambiente*. Rev. Nucleus, v.5, n.2, p. 183-194, out. 2008.

UBA, A.E. *Programas de Regularização Ambiental como Instrumentos de Alcance da Sustentabilidade*. Dissertação apresentada à Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, Itajaí, 2016.

WAINER, Ann Helen. *Legislação ambiental brasileira: subsídios para história do Direito Ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

ZANARDI, B.N. *Concepções de Educação Ambiental de graduandas em Pedagogia*. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2010.