

Murillo Pereira

GIGANTE PELA PRÓPRIA NATUREZA
DISCUTINDO O CÓDIGO FLORESTAL

BAURU

2010

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – UNESP
FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES E COMUNICAÇÃO - FAAC

GIGANTE PELA PRÓPRIA NATUREZA

DISCUTINDO O CÓDIGO FLORESTAL

Livro-reportagem elaborado pelo aluno do curso de Jornalismo, período diurno, Murillo Affonso Pereira, 730531, como Trabalho de Conclusão de Curso, orientado pelo Prof. Dr. Carlo José Napolitano.

BAURU
2010

“Conheceis a verdade
e a verdade vos libertará”
(João, 8:32)

Sumário

Introdução	05
Capítulo I – A Evolução das Relações entre o Homem e o Meio Ambiente	07
Capítulo II – O Brasil e a Economia do Século XXI	15
Capítulo III – Um Pouco de História: A Tutela Florestal e Ambiental do Brasil Colônia à Constituição de 1988	19
- O Período Colonial	21
- A Fase Imperial	26
- O Brasil República	29
- A Constituição de 1988 e a Proteção Florestal	36
Capítulo IV – Discutindo o Código Florestal	41
- O Parecer do Deputado Aldo Rebelo ao Projeto de Lei N. 1876/99	45
- O Atual Código Funciona?	48
- A Insegurança Jurídica	56
- As Áreas de Preservação Permanente	63
- A Reserva Legal	68
Referências	73
Agradecimentos	76

Introdução

Ao longo dos anos, desde a Pré-História aos dias atuais, podemos perceber o quanto a vida humana está diretamente relacionada com o ambiente em que vivemos. No Paleolítico, a dependência do homem em relação à natureza era completa. Vivia migrando de região em região em busca de alimentos, água e abrigo. Com o passar do tempo, passou a assimilar as técnicas de plantio, colheita e cercamento de animais. Foi uma fase decisiva para a existência humana. Iniciou-se um processo no qual o ser humano se tornaria o principal agente modificador do meio ambiente.

Tempos depois, a formação das primeiras civilizações da Antiguidade provou, na pele de egípcios e mesopotâmicos, o quanto a disponibilidade de recursos naturais seria fundamental à sua fixação e desenvolvimento.

Na Idade Média, tais recursos adquiriram *status* econômico. Nessa época, a terra era considerada a principal riqueza, pois dela provinham os produtos essenciais à vida humana. Enquanto os reis do período amarguravam a perda gradativa de poder, os senhores feudais colhiam as dádivas que a natureza lhes oferecia.

Com o Renascimento Urbano e Comercial, as relações homem X meio ambiente se intensificaram. A transformação dos recursos naturais em mercadoria tornava-se regra para os próximos séculos da vida humana.

Através da Revolução Industrial, a modernização dos meios produtivos fez a demanda por matérias-primas e fontes energéticas atingir níveis até então inimagináveis. Tinha-se a ideia de que os recursos provenientes da natureza eram infindáveis.

Hoje, na primeira década do século XXI, as necessidades de transformação da lógica produtiva se mostram mais reais que nunca. Visto que nossa existência, ao longo da História, sempre manteve uma relação de importância e dependência com a natureza, e que dela provém os recursos fundamentais à nossa qualidade de vida, o modelo de desenvolvimento pelo desenvolvimento já apresenta claros sinais de obsolescência.

Com o crescente avanço populacional, as demandas por alimentos, água potável e demais produtos de primeira necessidade são imensuráveis. Levando em conta ainda a atração do homem contemporâneo pelo supérfluo, a utilização adequada dos recursos

naturais se mostra mais do que uma necessidade, mas uma condição básica para nossa existência ao longo deste século.

Em meio a esta discussão, a história resguardou ao Brasil o papel de protagonista. Com dimensões continentais, além de detentor da maior reserva de água doce do planeta e da mais abundante diversidade biológica, passamos a figurar como território estratégico à proposta de transformação que este novo século nos impõe.

Inserido neste contexto global de transformações, um exemplo pontual dessa discussão que ainda põe em lados opostos o desenvolvimento e o preservacionismo, é a proposta de reforma do Código Florestal Brasileiro.

O Projeto de Lei n. 1876 de 1999, que propõe alterações significativas no Código, está em tramitação no Congresso Nacional e deve ser votado ainda este ano, ou logo no primeiro semestre de 2011.

Ambientalistas e produtores rurais se entrincheiraram nesse debate. Estes pela aprovação do Projeto de Lei, que tornaria mais branda a legislação florestal, ao tempo que os setores ligados à proteção ambiental, como as organizações não governamentais e órgãos representativos de classe, rejeitam tais alterações. Contudo, apesar da polarização desse debate, tal assunto diz respeito à sociedade como um todo.

Datado de 1965, a Lei foi alterada inúmeras vezes por Medidas Provisórias, Resoluções e demais atos legislativo, que acabaram tornando-a uma “colcha de retalhos”, nas palavras do relator do referido projeto de lei, o deputado Aldo Rebelo (PCdoB – SP).

Entretanto, o objetivo deste livro-reportagem não é fazer juízo de valor a respeito das diversas opiniões acerca do assunto. Mas possibilitar com que o leitor, através da contextualização proposta e da exposição dos principais pontos de divergência em relação ao Código, adquira as informações necessárias a criar sua própria concepção a respeito do tema.

Através de entrevistas, artigos, documentos, legislações e opiniões, este livro tem a pretensão de se tornar instrumento relevante para elucidar as divergências existentes, a fim de auxiliar para que a solução dada para modernizar e tornar o Código mais eficiente seja feita da maneira mais democrática e amplamente discutida.

Nas palavras de Zuenir Ventura, em sua obra “Cidade Partida”, “juro que este livro é feito sem palavras. É uma fotografia muda. Este livro é um silêncio. Este livro é uma pergunta”.

CAPÍTULO I

A Evolução das Relações entre o Homem e o Meio Ambiente

“Não sou mais que uma pedra ou uma planta?

Não sei. Sou diferente.

Não sei o que é mais ou menos”.

(Alberto Caeiro)

O mundo está mudando. Mas não é sob uma conotação apocalíptica que este livro se propõe a fazer suas análises. Que o mundo está mudando, isto é perceptível a qualquer indivíduo. Sejam elas econômicas, sociais, políticas ou culturais, o planeta é campo aberto às transformações.

Se perguntarmos aos nossos avós como era o mundo há anos atrás, não faltarão depoimentos como: no meu tempo não havia tanta violência. A corrupção passava longe das manchetes dos jornais. As chuvas não eram tão fortes. A vida era muito mais pacata e menos estressante. Não tínhamos remédio para tudo. Televisão era artigo de luxo. E por aí vai.

Nos transportes, comunicação, na ciência, política, economia, as mudanças acompanharam lado a lado a complexidade das modificações no estilo de vida humano. Não alheio a essa realidade, o ambiente natural ao longo do tempo também mudou e sentiu o reflexo dessas transformações.

Notícias até então inimagináveis há décadas, hoje ocupam de forma cada vez mais constante os espaços dos noticiários.

“Seca no Norte pode interromper única ligação entre Acre e Rondônia por causa do baixo nível dos rios.” (Folha.com – 10/09/2010). “Estiagem prolongada faz Pantanal ficar com paisagem de deserto.” (Bom Dia Brasil - 11/09/2010). “Sul do país volta a registrar temperaturas abaixo de zero graus e cidades de Santa Catarina acordam debaixo de neve.” (Folha.com – 07/08/2010). “Ar seco deixa cinco cidades do interior de São Paulo em emergência, com taxa de umidade de apenas 9%.” (Telejornal SPTV – 13/09/2010). “Chuvas matam cerca de 2 mil pessoas no Paquistão, deixam 4,6 milhões de desabrigados e prejuízos já passam de 43 bilhões de dólares”.

Não é apenas o leitor dos jornais e a audiência de rádios e televisões que percebem as mudanças climáticas e ambientais. Não passou despercebido ao produtor rural a estiagem deste ano. Perdas na colheita, falta de água para o gado. Nem à dona de casa. Doenças respiratórias, aumento nos preços dos produtos do gênero horti-fruti. Nem ao poder público, que em muitas localidades precisou organizar estratégias para garantir o abastecimento de água durante o período de ausência de chuvas.

O planeta está mudando, mas sempre esteve. E o homem é parte *integrante* dessas modificações. Em seus mais de dois milhões de anos de existência, a raça humana, do *Homo erectus* ao *Homo sapiens*, sempre utilizou-se dos recursos naturais como sua “energia vital”. Nada mais somos do que parte desse imenso ciclo que envolve diversas espécies vegetais, animais, minerais. E é justamente onde estes elementos se encontram em harmonia que o homem se sente mais apto à fixação, reprodução e evolução.

Ao tempo que somos meros integrantes deste todo, mantemos com a natureza uma relação de importância e dependência. Qualquer ser dotado de vida, para sobreviver, necessita de uma série de elementos advindos do ambiente. A exemplo do homem, o ar, água, reserva de alimentos, são alguns deles. Do mesmo modo que somos consumidores desses elementos, somos também energia a ser consumida por esse ciclo existencial.

Certamente, uma criança em idade escolar seria capaz de explicar com clareza essa relação. Ao utilizar como exemplo uma simples cadeia alimentar, facilmente se faria entender.

Do capim consumido pela vaca e esta consumida pelos seres humanos, que por sua vez é fonte de nutrientes às bactérias, microorganismos e demais seres decompositores, tal cadeia mostra nossa relação de importância e dependência na composição de um meio ambiente equilibrado.

Na posição de topo da cadeia alimentar, o homem parece ter adquirido a prepotência ilusão do tudo pode. O que nos parece uma posição cômoda, foi responsável por uma transformação radical em nossas relações com o meio.

Remeter à história é, primeiramente, um dever de todo aquele que pretenda compreender o presente e, assim, firmar bases sólidas para construir um pensamento acerca do futuro. Pois bem, ao falarmos das relações homem-ambiente, remeto de início à pré-história.

Há cerca de 500.000 anos a.C, nas primeiras eras pré-históricas, o ser humano primitivo era diretamente dependente do meio no qual estava inserido, sendo este o provedor mor de todas as condições de sobrevivência. Ainda nômade, se deslocava de lugar em lugar em busca de uma área que reunisse as condições mínimas necessárias à sua existência.

Tempos depois, dotado da racionalidade que lhe é característica, o ser humano começou a desenvolver técnicas de plantio, colheita e cercamento de animais. Esse pode ser considerado um passo decisivo para a história humana. O nomadismo dá vez à fixação. O regime alimentar de baixo consumo calórico, devido aos períodos e locais de escassez de animais e plantas, dá lugar a dietas cada vez mais freqüentes e quantitativas.

Mesmo independentes daquela submissão inicial, tal fato não diminuiu a intensidade das relações humanas com o meio ambiente.

Para as civilizações da Antiguidade (4.000 a.C. – 3.500 a.C.), a disponibilidade de recursos naturais era componente essencial de sua formação. A exemplo do Egito, localizado em uma região extremamente árida, as atividades ligadas à agricultura e criação de animais estariam fadadas ao fracasso, assim como a própria civilização, se não fosse o rio Nilo.

Caracterizado por um regime fluviométrico de cheias regulares, no qual em determinada época a vazante do rio alagava as margens e tempos depois voltava à largura normal, o Nilo garantiu a fixação humana na região. Quando alagadas, as margens se tornavam grandes depósitos de sedimentos animais e vegetais carregados ao longo do leito do rio. Ao retornar à largura original, tal terreno, antes alagado, adquiria grande aptidão às práticas agrícolas, tão sacrificadas em outros locais devido ao clima e solo da região.

Não diferente dessa realidade, os mesopotâmicos, antigos habitantes da região do atual Iraque, também dependiam diretamente dos recursos naturais para sua sobrevivência. De nome “região entre rios”, a Mesopotâmia se desenvolveu ao longo do Tigre e Eufrates. Além de fonte direta de alimento, os rios também sustentavam as atividades agropastoris, apesar das cheias irregulares. Elementos esses que foram decisivos para o desenvolvimento da civilização, tornando-a uma das mais importantes do período.

Chegando à Antiguidade Clássica (século VIII a.C. – 476 d.C.), novamente podemos constatar a importância do ambiente na fixação humana. Durante o período

caracterizado pela hegemonia do Império Romano, algumas correntes teóricas atribuem as pressões bárbaras sobre seu território como consequência da ausência de espaço vital.

Estudiosos, a exemplo do historiador Eduardo Bueno¹, afirmam que na época, uma longa seca assolou regiões da Europa. Sem poder desenvolver a agricultura e a pecuária devido à escassez de solos férteis, em sua maioria localizados ao longo do território romano, e com a situação agravada pelas condições climáticas, a fome atingiu em cheio os povos bárbaros.

À margem do Império, os bárbaros passaram a pressionar suas fronteiras na luta pela sobrevivência, até a queda em 476 d.C.

Mais adiante, durante a Idade Média (476 – 1453), novamente os recursos naturais ganharam importância singular. A vida no campo era a regra. A terra a principal riqueza. E dela derivavam o poder econômico e o prestígio político da época.

Dotados da auréola feudal, os senhores de terras tinham na propriedade rural sua grande fonte de alimentos. Em meio a uma Europa assolada pela instabilidade social, política e econômica que caracteriza o período, era a terra que garantia a condição mínima para a sobrevivência.

Tempos depois, com a Revolução Comercial, as relações homem-meio ambiente ganharam outra dimensão. Com a reabertura do Mar Mediterrâneo (início do século XIII) pelas Cruzadas, desde então dominado pelos árabes, as atividades comerciais voltaram a ganhar destaque.

Das pequenas feiras localizadas próximas às rotas comerciais, foram surgindo alguns vilarejos. Não demorou muito para que estes evoluíssem para vilas e dessas para pequenas cidades. Dava-se início a chamada Revolução Urbana, que modificaria significativamente o modo de vida da época.

Não alheio a essas modificações, os recursos naturais aos poucos passaram a ganhar ainda mais atributos econômico. Agora, não mais simplesmente a terra caracterizava a riqueza, mas os produtos dela originados, seja de forma agrícola ou extrativista. Da natureza provinha a matéria-prima para os produtos a serem comercializados durante a Revolução Comercial. Mesmo que de maneira artesanal, como é caracterizado o modo de produção do período, o homem mais uma vez utilizava dos recursos que o meio lhe oferecia a fim de modifica-los para atender aos seus

¹ Eduardo Bueno é historiador e jornalista. Autor de livros como *A Viagem do Descobrimento* (1998), *Capitães do Brasil* (1999) e *A Coroa, a Cruz e a Espada* (2006).

interesses. Não mais a mera sobrevivência estava em jogo. As práticas mercantilistas passariam a marcar de vez as relações do homem com o ambiente.

Já o período das Grandes Navegações, decisivo para a história ibérica e mundial entre os séculos XV e XVII, nada mais é do que reflexo das modificações pelas quais o mundo passava. Financiados por uma burguesia interessada na busca por metais preciosos e matérias-primas, navegantes portugueses e espanhóis se lançaram aos mares com o objetivo de encontrar novas áreas de exploração e ampliar as relações comerciais nas áreas já consolidadas.

Esse período deixou heranças profundas. Com as novas terras descobertas e a ampliação das rotas comerciais, a demanda por produtos aumentou. O padrão europeu de civilização e consumo passou a ser difundido mundo afora. Para atender a essa nova demanda, os mercados produtores tiveram que expandir sua capacidade de produção. Conseqüentemente, o acesso a matérias-primas tornou-se requisito fundamental para quem quisesse aproveitar esse grande *boom* comercial.

As colônias europeias, a exemplo do Brasil, encaixaram-se perfeitamente nessas necessidades mercantilistas do Velho Mundo. Tendo como foco a balança comercial favorável e o acúmulo de metais preciosos, os colonizadores colocaram-se à caça daquilo que lhes poderia ser útil e explorável.

Surgem novos territórios, emolduram-se novas civilizações europeizadas e a procura por produtos continuava em escala crescente. Era preciso produzir em maior quantidade, no menor espaço de tempo possível e reduzindo custos a fim de garantir a competitividade no acirrado mercado mundial da época.

A evolução dos meios de produção foi rápida e gradual. Do artesanato às corporações de ofício, passando pelos teares mecânicos até a máquina de fiar. A partir da segunda metade do século XVIII, novamente uma série de transformações afetaria os modos de produção, a vida do homem e, conseqüentemente, suas relações com a natureza.

O pioneirismo inglês dava início a uma nova era: a da produção em massa. Aqueles produtos até então restritos ao mercado europeu devido aos custos de produção e precariedade dos transportes, a partir da Revolução Industrial tornaram-se acessíveis a mais pessoas.

Com a entrada de outros países europeus nesse prodigioso mercado, acrescido por Estados Unidos e Japão, o modo de produção industrial foi difundido e consolidado.

A disputa por parcerias comerciais, áreas de influência e mercados fornecedores de matérias-primas acirrou as relações entre as nações industrializadas.

Não só os meios de produção foram modificados. Mas as matrizes energéticas também acompanharam o ritmo de transformações. Da queima do carvão, passando pelo uso dos derivados de petróleo. A eletricidade, produzida em imensas usinas hidrelétricas e posteriormente nucleares. Eram novamente os recursos naturais sendo explorados segundo as necessidades e interesses humanos.

Dava-se início a um período de produção e consumo intensos. Logo, o meio ambiente sentiu de forma direta os reflexos desse novo modo de vida. Aos poucos, o consumo deixava de carregar consigo o atributo da necessidade e ligava-se cada vez mais ao supérfluo.

Localizadas em sua grande maioria nas áreas urbanas, as fábricas logo atraíram um grande contingente populacional em busca de emprego. As cidades foram ficando cada vez mais inchadas e os reflexos disso passaram a repercutir na qualidade de vida da população e no meio no qual estava inserida.

Durante o século XX, o crescimento desordenado das áreas urbanas, a falta de saneamento básico, a poluição proveniente da industrialização e do caótico acúmulo populacional, a carência de leis e fiscalização ambiental, tudo isso cooperou para transformar de vez o ambiente ocupado pelo homem. Durante esse século, vários países mantinham a idéia de que o meio ambiente era uma fonte inesgotável de recursos e que a ação predatória pouco atingiria a vida das pessoas.

Hoje, cerca de duzentos e cinquenta anos após a Revolução Industrial, seus reflexos, tanto positivos quanto negativos, se fazem bastante presentes. A evolução dos meios de transporte e comunicação, a dinamização das relações humanas, a praticidade nas tarefas domésticas, o acesso mais amplo à alimentação e aos produtos básicos contrastam com a poluição do ar, água e solo, sonora e visual, com a ocupação desordenada do espaço natural, as mudanças climáticas, a inutilização de áreas e recursos naturais devido a atividades predatórias, entre outras. Tudo isso influi diretamente na qualidade plena da vida humana.

Partindo dessa premissa, de que tais modelos de produção e de vida possuem atributos positivos e negativos, é que a comunidade internacional vem ao longo dos anos discutindo maneiras de minimizar os danos causados pelo referido modelo e de reprimir as atrocidades cometidas contra natureza.

Em 1972, a Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, realizada pela Organização das Nações Unidas na cidade de Estocolmo, na Suécia, foi a primeira atitude mundial no sentido de discutir os problemas gerados em consequência dos processos de industrialização. Durante a conferência, que contou com a representação de cento e treze países, foi apresentado um estudo feito pelo Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) chamado “Os Limites do Crescimento”. Estudo este que virou livro e se tornou o mais vendido do mundo no que diz respeito à temática ambiental, atingindo a marca de trinta milhões de exemplares.

A Conferência de Estocolmo foi o ponta-pé inicial para que as discussões e ações acerca da proteção do meio ambiente começassem a ganhar o merecido destaque. Várias foram as reuniões, tratados e convenções que contaram com a participação de lideranças mundiais, estudiosos, cientistas, ambientalistas e sociedade civil a fim de impedir que os efeitos da degradação ambiental fossem crescentes e definitivos.

Em 1992, o Brasil entra de vez nas discussões mundiais acerca do tema. A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a ECO-92, realizada no Rio de Janeiro, tinha o objetivo de buscar meios de conciliar o desenvolvimento sócio-econômico com a conservação e proteção dos ecossistemas da Terra.

A conferência no Rio consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável e contribuiu para a conscientização de que os danos ao meio ambiente eram majoritariamente de responsabilidade dos países desenvolvidos. Ao mesmo tempo, reconheceu-se a necessidade de os países em desenvolvimento receberem apoio financeiro e tecnológico para avançarem na direção de um modelo de desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer as gerações futuras.

A conferência rendeu bons frutos, como a Carta da Terra, três convenções (biodiversidade, desertificação e mudanças climáticas), uma declaração de princípios sobre as florestas e a Agenda 21.

A presença maciça de lideranças mundiais na ECO-92, reunindo representantes de quase todos os países, refletia o destaque dado ao tema no início da década de noventa.

Anos depois, em 1997, mais um passo importantíssimo foi dado na defesa do meio ambiente. O Protocolo de Quioto, tratado internacional que prevê compromissos rígidos na redução da emissão dos gases que agravam o efeito estufa, considerados estes a causa antropogênica do aquecimento global, foi discutido e negociado no Japão. O

tratado foi aberto para assinaturas em dezembro daquele ano. Porém, nem todos os ratificaram o acordo, a exemplo da Austrália e dos Estados Unidos.

Dez anos depois, em 2007, a 13ª Conferência da ONU sobre mudanças climáticas, em Bali, na Indonésia, contou com a participação de cento e oitenta e sete países. A plenária concordou em iniciar negociações para formular o substituto do Protocolo de Quioto. Com previsão para entrar em vigor até 2013, o documento pautará a inclusão de metas mais significativas no que diz respeito à redução na emissão dos gases estufa e também a incorporação das metas para os países em desenvolvimento.

Já em 2009, foi realizada a 15ª Conferência do Clima em Copenhague, na Dinamarca. O acordo na COP-15 limitou em dois graus o aumento da temperatura em relação à era pré-industrial, manteve responsabilidades diferenciadas entre países ricos e pobres e obteve consenso em temas como a necessidade de ajuda financeira e tecnológica aos países em desenvolvimento, com repasse de conhecimentos que os ajudem a progredir de forma sustentável. Apesar disso, o desapontamento foi geral. O resultado da COP-15 não representou um acordo climático vinculante, com força de lei, conforme era esperado.

CAPÍTULO II

O Brasil e a Economia do Século XXI

“O Brasil é um fabuloso
elefante geográfico”
(Nelson Rodrigues)

“Esta terra, Senhor, parece-me que, da ponta que mais contra o sul vimos, até à outra ponta que contra o norte vem, de que nós deste porto houvermos vista, será tamanha que haverá nela bem vinte ou vinte e cinco léguas de costa. Traz ao longo do mar em algumas partes grandes barreiras, umas vermelhas, e outras brancas; e a terra de cima toda chã e muito cheia de grandes arvoredos. De ponta a ponta é toda praia... muito chã e muito formosa. Pelo sertão nos pareceu, vista do mar, muito grande; porque a estender olhos, não podíamos ver senão terra e arvoredos -- terra que nos parecia muito extensa (...) Até agora não pudemos saber se há ouro ou prata nela, ou outra coisa de metal, ou ferro; nem lha vimos. Contudo a terra em si é de muito bons ares frescos e temperados como os de Entre-Douro-e-Minho, porque neste tempo d'agora assim os achávamos como os de lá. Águas são muitas; infinitas. Em tal maneira é graciosa que, querendo-a aproveitar, dar-se-á nela tudo; por causa das águas que tem!”

Aquilo que hoje as cores de nossa bandeira por si só dão conta de dizer, a carta de Pero Vaz de Caminha ao rei de Portugal em 1500 já fazia questão de contemplar (exceto as riquezas minerais, ainda inconstatáveis a olho nu, que nem por isso passariam despercebidas aos interesses fugazes dos descobridores).

O primeiro registro sobre a amplitude natural brasileira revela o espanto da tripulação de Pedro Álvares Cabral com as novas terras. Bem diferente do espaço europeu, já bastante modificado em relação à sua formação original, o Brasil ainda era uma área virgem no que diz respeito à exploração dos recursos naturais. As atividades indígenas em pouco modificavam o meio.

A expedição comandada por Cabral contou com tripulação e quantidade de caravelas e naus muito superior a dos demais navegadores da época. Pode-se dizer que foi quase três vezes maior do que a equipe de Cristóvão Colombo, algo no mínimo estranho para quem pretendia apenas descobrir novas rotas marítimas de comércio com o oriente. Talvez, as dimensões do novo território já passassem pelo imaginário português. Pelo menos em sonho, é certo que sim.

Desde os primeiros anos da história brasileira, as riquezas naturais se mostraram determinantes aos rumos do país. A extração do pau-brasil em áreas litorâneas, passando pela cultura canavieira do nordeste, pela riqueza mineral de Minas Gerais, pelo café do centro-oeste paulista. Os principais ciclos econômicos pelos quais o país passou, em muito estiveram vinculados àquilo que poderia ser explorado da oferta natural que dispunha.

Não à toa, as dimensões continentais brasileiras nos tornam protagonistas no cenário ambiental mundial. Com área superior a oito milhões de quilômetros quadrados, o país é o quinto em extensão territorial. Possui uma faixa litorânea com quase 8.000 quilômetros. Essas medidas proporcionam uma variedade climática ímpar, contendo seis zonas : a equatorial, tropical, tropical de altitude, tropical litorânea, subtropical e a semi-árida.

Toda essa variedade climática resulta em uma outra diversidade: a de vida. Estudos recentes indicam que o país detém entre 15 a 20% da biodiversidade do planeta, sendo que várias espécies de animais, plantas e microorganismo só podem ser encontradas dentro de seus limites territoriais.

A amplitude natural brasileira ainda tem outros números bastante interessantes. Mesmo sendo a Terra em 70% de sua formação composta por água, apenas 3% é doce e 98% desta está no subsolo. Porém, em meio a uma realidade que aponta cada vez mais para o risco de escassez mundial desse recurso, o Brasil é detentor de cerca de 12% da reserva de água doce do planeta. A Amazônia, por exemplo, detém a maior bacia fluvial. O volume d'água do Rio Amazonas, só para se ter uma idéia, é também o maior do globo.

Ainda em contemplação às dimensões hídricas brasileiras, possui doze bacias hidrográficas, com predominância de rios perenes e de planalto, o que destaca o potencial hidrelétrico do país.

Porém, para que toda essa riqueza represente desenvolvimento e qualidade de vida para a população, necessita primeiramente ser bem administrada. Sabendo que tais recursos são finitos, o modelo simplesmente exploratório dessas riquezas, como visto durante o período colonial e ainda presente em atividades econômicas predatórias e ambientalmente desequilibradas, não mais se mostra compatível com a economia idealizada para o século XXI.

O modelo exploratório e inconseqüente dos séculos XIX e XX, capitaneado por países como os da Europa, Estados Unidos e Japão, praticamente extinguiu boa parte dos recursos naturais antes disponíveis nesses territórios. Coube aos norte-americanos o topo do ranking de perda da cobertura florestal, restando hoje apenas 9% do montante original.

Se antes o progresso econômico a qualquer custo lhes atribuiu o título de desenvolvidos, hoje são obrigados a buscar em outros países aquilo que já lhes é escasso.

De acordo com Janine Benyus², especialista norte-americana nos estudos sobre ciências naturais e autora de seis livros sobre o tema, devido a toda essa riqueza natural mencionada acima, o Brasil assume papel importante nos rumos econômicos do novo século. “O Brasil é hoje a capital mundial para a educação ambiental”.

Segundo dados apresentados pela diretora regional da ICLEI para América Latina e Caribe (Local Governments for Sustainability), Laura Valente de Macedo, o mundo hoje consome 21% a mais da capacidade da Terra de produzir, decompor e repor os recursos naturais. E é justamente em oposição a esse modelo que a economia do novo século se sustenta. Aquela capaz de produzir, decompor e repor às gerações futuras os recursos utilizados pelo homem em suas variadas atividades.

² Janine Benyus é especialista em ciências naturais e consultora de inovação. Em 2009, recebeu o *Prêmio da Terra* na categoria ciência e inovação, pelo Programa Ambiental da ONU. Recentemente, recebeu também o prêmio Heróis do Meio Ambiente concedido pela revista TIME. Autora de seis livros, sua mais recente publicação foi *Biomimética: Inovação Inspirada na Natureza* (2002).

No que diz respeito às matrizes energéticas, o potencial do país é merecedor de grande destaque. Durante a Conferência Internacional Ethos de Sustentabilidade 2010, o presidente da Petrobrás, Sérgio Gabrielli, apresentou recente estudo de que 87% da energia utilizada no mundo atualmente provêm de fontes não renováveis. Ao passo que no Brasil esse número cai para 54%.

Para o ex-ministro do meio ambiente, Carlos Minc (2008 – 2010), apesar de todo o potencial no campo energético e a disponibilidade de fontes renováveis de baixo impacto ambiental, como a solar e eólica, esses recursos ainda são pouco explorados.

A atual situação brasileira no que diz respeito ao acesso e preservação daquilo que é disponibilizado pelo ambiente natural, aparentemente confortável em comparação com os demais países do mundo, já apresenta sinais de alarme.

Na região amazônica e no Pantanal, por exemplo, rios como o Madeira, Cuiabá e o Paraguai apresentam vários pontos de contaminação por mercúrio, metal utilizado em garimpos clandestinos e pelo uso de agrotóxicos nos campos de lavoura. Nas grandes cidades e regiões de forte densidade demográfica, essa realidade é ainda mais preocupante. O despejo de esgoto sem tratamento, do lixo doméstico e dos resíduos industriais no leito de rios e lagos compromete significativamente a qualidade da água para o consumo humano e para as práticas agrícolas, além de afetar diretamente a biodiversidade aquática e ribeirinha.

Os números do desmatamento tampouco são favoráveis ao Brasil nas últimas décadas. Entre 2000 e 2005³, o país foi o que mais perdeu áreas de florestas. Estima-se que nesse período, cerca de 165 mil quilômetros quadrados foram derrubados, o que representa 3,6% das perdas florestais no mundo todo.

Ao tempo que o Brasil possui todos os requisitos naturais para protagonizar essa nova era de desenvolvimento atrelada às necessidades humanas do século XXI, esse papel também demanda inúmeras responsabilidades.

Mas será que a política, a economia e o direito brasileiros estão caminhando em convergência com essa nova era?

³ Estudo divulgado pela *PNAS* em 2010, publicação oficial da *Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos*.

CAPÍTULO III

**Um Pouco de História: A Tutela Florestal e Ambiental
do Brasil Colônia à Constituição de 1988**

“O belo é uma manifestação de leis secretas da natureza,
que, se não se revelassem a nós por meio do belo,
permaneceriam eternamente ocultas”.

(Johann Goethe)

Ao longo de sua existência, desde a pré-história aos dias atuais, o homem passou por diversos processos de evolução. Com isso, acabou contribuindo para que uma série de outras evoluções também ocorresse no meio que o cerca.

Com o tempo, as relações humanas foram se tornando cada vez mais complexas. A interação entre civilizações com características históricas e culturais diferentes e a intensificação das atividades econômicas acabaram refletindo no surgimento de interesses divergentes.

O direito, por sua vez, origina-se justamente da necessidade de garantir o equilíbrio e a ordem social em meio a uma realidade cada vez mais complexa. Sendo uma ciência social, tem como função evoluir no compasso das transformações pelas quais a sociedade passa no decorrer dos anos.

Dessa forma, ninguém cria um novo ramo jurídico. Segundo Juraci Perez Magalhães⁴, “ele nasce da necessidade de se disciplinar novas relações que surgem através da própria evolução da sociedade⁵”. E com o direito ambiental, essa lógica não foi diferente.

Ao observar a história da humanidade, podemos claramente constatar que as principais transformações no modo de vida humano em muito decorrem das ações ligadas à ordem econômica. A produção de bens de consumo, a busca por energia,

⁴ Ajudou a instalar o IBDF, atual IBAMA, onde ocupou os cargos de advogado e Procurador Geral da instituição. Também foi Juiz de Direito do Distrito Federal. Publicou diversos trabalhos em revistas especializadas e foi premiado por suas obras voltadas ao Direito Ambiental. Dentre as principais, destacam-se *Comentários ao Código Florestal (1980)*, *A Ocupação Desordenada da Amazônia e seus Efeitos Econômicos, Sociais e Ecológicos (1990)* e *A Evolução do Direito Ambiental no Brasil (2002)*.

⁵ *A Evolução do Direito Ambiental no Brasil (2002)*, p. 13.

alimentação, o surgimento dos conglomerados urbanos em muito alteraram as relações inter-humanas e destes com o meio ambiente.

Surgia aí a necessidade de se tutelar essas novas relações. Tendo como fundamento tal carência jurídica, as primeiras leis ambientais começaram a nascer. Por essa razão, esse ramo do direito é encontrado, mesmo que de forma embrionária, nas mais antigas civilizações. As matas e os animais, aos poucos, passaram a ganhar direitos que foram sendo internalizados na jurisdição de cada povo.

Segundo Magalhães, em Roma, a Lei das XII Tábuas (450 a.C.) já continha disposições para prevenir a devastação florestal. Tempos depois, Cícero considerou inimigos do Estado aqueles que abatiam florestas da Macedônia.

O imperador Hindu Asoka, já em 242 a.C., promulgou decreto de proteção aos animais terrestres, peixes e árvores.

Também nos anos antes de Cristo, no século IV da referida era, Platão já alertava a população e os governantes da época sobre o papel das florestas na regulação do ciclo da água, além de sua importância na defesa dos solos contra a erosão.

Apesar de todas essas constatações acerca do direito ambiental, logo no princípio de sua existência, em pouco esteve devidamente ligado às necessidades preservacionistas. As leis em defesa do meio ambiente e dos recursos naturais estavam mais atentas aos reflexos econômicos que a destruição destes poderia ocasionar.

A exemplo disso, no século XIII, o estudioso francês Jean Gimpel relatou que a escassez de madeira em Douai, no norte da França, era tamanha que o preço do produto se tornou praticamente inacessível às camadas baixa e média. Tal era a gravidade da situação que, para enterrarem seus mortos, os mais pobres chegavam a alugar caixões, que depois da cerimônia fúnebre deveriam ser devolvidos.

Tendo em vista que os recursos naturais são finitos ou muitas vezes escassos em determinadas regiões, seja pela atividade humana predatória ou pela simples disponibilidade natural do recurso, tornou-se crescente a necessidade de tutelar os produtos ambientais a fim de com isso garantir a regularidade das práticas econômicas.

No Brasil, essa realidade também se fez presente. As matas nacionais, de alguma forma, sempre estiveram sob a tutela da lei, contudo sem conseguir protegê-las com a eficácia devida.

O Período Colonial

A estrutura colonial brasileira, caracterizada no contexto internacional da época como de exploração, basicamente tinha o objetivo atender aos interesses mercantilistas da metrópole. Para isso, tudo aquilo que dispunha, seja riqueza vegetal ou mineral, plantada ou extraída, seria de grande valia ao mercado europeu.

Ao chegarem à nova colônia, no ano de 1500, os lusitanos certamente se espantaram com as dimensões naturais que encontraram na terra descoberta. O relato de Pero Vaz de Caminha ao rei de Portugal, como já citado no capítulo anterior, deixa claro o quanto o Brasil poderia ser lucrativo aos olhos dos exploradores. E é justamente esse olhar explorador sobre o território que determinou como seriam os primeiros dois séculos após seu descobrimento.

A título de curiosidade, o adjetivo pátrio *brasileiro* conta um pouco como foi o período. Diferentemente das demais terminações nacionalistas como *canadense*, *holandês* ou *italiano*, o sufixo *eiro* é usado para designar uma atividade laboral. Da mesma forma como terminam as palavras que caracterizam as atividades de *pedreiro* e *marceneiro*, a palavra *brasileiro* refere-se àquele que extrai o pau-brasil. Tal inflexão mostra os ideais majoritários de nosso período colonial.

Contudo, apesar de toda essa amplitude natural, Portugal só iniciou o processo de colonização cerca de trinta anos após o descobrimento. Sem ainda encontrar nenhuma riqueza mineral, principalmente o ouro, produto este que caracterizava o regime econômico mercantilista, a nova colônia ficou três décadas administrativamente negligenciada. A única atividade econômica que despertava o interesse do colonizador na época era a extração de madeira.

À medida que se intensificaram as tentativas de invasões estrangeiras na costa da colônia e os preços da madeira na Europa subiam gradativamente devido à escassez do recurso, Portugal decidiu se aplicar no desenvolvimento de alguma atividade econômica em terras brasileiras.

A que menos demandava investimentos e recursos financeiros, além de contar com mercado consumidor certo no Velho Continente, era a extração do pau-brasil.

Árvore característica da Mata Atlântica, encontrada em várias partes da faixa litorânea do país, seu nome deriva do avermelhado de sua madeira, que em muito lembra os tons de brasa. Tinha amplo mercado na Europa, onde a partir de sua resina

era feito o tingimento para os tecidos de alto luxo da época. Além disso, era de grande valor à marcenaria europeia, região cujos recursos madeireiros já se encontravam em pés de escassez.

O vasto território, aliado ao extenso litoral, à diversidade de fauna e flora e a carência de madeira no mercado europeu motivaram a devastação das florestas, a exploração dos recursos naturais de forma desenfreada, o contrabando e o mercado negro do produto.

Como a poluição não se fazia notar e a disponibilidade da espécie era tamanha, as atividades exploratórias do pau-brasil foram desenvolvidas inicialmente sem qualquer manejo controlado ou preocupação ambiental. Percebendo o tamanho da riqueza que dispunha e tendo em vista as ameaças piratas e corsárias estrangeiras, a atividade despertou a necessidade de uma maior tutela jurídica.

Quando o Brasil foi descoberto, vigoravam em Portugal as Ordenações Afonsinas, consideradas o primeiro código europeu, cuja compilação foi concluída em 1446. Por consequência, esta foi a primeira legislação adotada na colônia. Mas logo, em 1514, foi substituída pelas Ordenações Manuelinas, que praticamente repetiram a anterior.

Das Ordenações Manuelinas (1514-1595), podemos destacar o livro V, que no título LXXXIII proibia a caça com redes de perdizes, lebres e coelhos. No título C, trazia relevante evolução legislativa, tipificando o corte de árvores frutíferas como crime.

Dois aspectos dessa legislação destacam-se em termos conservacionistas: a noção de zoneamento ambiental, quando vedada a caça em determinados lugares; e a reparação de dano ecológico, quando se atribuía valor às árvores frutíferas abatidas.

Os constantes ataques estrangeiros e a necessidade de melhor ocupar e administrar a colônia fizeram surgir a necessidade de um sistema administrativo mais complexo. Instaurado em 1534 com o objetivo ocupar, explorar e proteger a colônia, o sistema de Capitânicas Hereditárias acabou beneficiando a fidalguia da época. Como desenvolver uma atividade econômica e fazer a proteção de uma extensa faixa territorial demandava altos custos, praticamente era esta camada social a mais apta a honrar tais compromissos.

Anos depois, também foi instaurado o regime de sesmarias. Com a finalidade de transferir parte dos atributos do proprietário da capitania a outros fidalgos, era cedida determinada porção da terra aos interessados em desenvolver também alguma atividade

econômica em território brasileiro. O cultivo da cana-de-açúcar tornava-se, aos poucos, a atividade predileta.

Contudo, a ausência de recursos financeiros em comparação às demandas das terras repercutiu na falência do Sistema de Capitâneas. Por consequência, em 1548, foram instituídos os Governos Gerais. Além da tentativa de estruturar a ordem econômica colonial, os objetivos desse novo regime se baseavam na centralização de poder em nome da Coroa, no combate ao contrabando do pau-brasil e na contenção das investidas inglesas na Amazônia e francesas no Maranhão.

Na figura do Governador Geral, foram investidos amplos poderes administrativos e judiciários. Com isso, a fiscalização e a aplicação de sanções aos que descumprissem as Ordenações, os Regimentos, Alvarás, Cartas Régias e demais atos editados pela metrópole começaram a se intensificar.

Em 1587 foi criada a primeira Relação do Brasil, o primeiro Tribunal em terras nacionais. Instalado na Bahia somente em 1609, foi também a primeira estrutura administrativa de proteção às matas. Além de suas atribuições pertinentes, coube aos juizes o papel de conservadores das matas, cabendo-lhes aplicar a legislação em defesa dos interesses econômicos da metrópole no tocante às riquezas florestais.

Segundo Juraci Perez Magalhães, podemos considerar esse segundo momento, o do Governo Geral, como o nascimento do direito ambiental brasileiro. Tendo em vista que no momento anterior aplicava-se ao país a legislação vigente na metrópole, esse período foi relevante para o início do desenvolvimento de um ordenamento jurídico mais ligado às especificidades locais.

A partir do domínio espanhol sobre Portugal, passaram a vigorar no Brasil as Ordenações Filipinas (1595), sendo estas uma compilação da anterior.

Assim, com a estrutura administrativa e judiciária apresentada, em doze de dezembro de 1605, foi editado o Regimento sobre o Pau-Brasil. Considerada a primeira lei de proteção florestal do país, exigia autorização expressa da Coroa para o corte da árvore, inclusive com previsão de pena de morte ao descumpridor da norma. Não há registros, porém, que atestem qualquer execução com esse fim.

Essa primeira estrutura administrativa conservadora das matas, com o tempo, se mostrou ineficaz. Apesar de ainda pouco estudados, vários fatores contribuíram para acelerar o processo de desmatamento no Brasil colônia. A exemplo disso, Andréa

Struchel⁶ e Elson Roney Servilha⁷ (2007), em publicação na Revista de Direito Ambiental⁸, citam o terremoto de Lisboa (01.11.1755), que flexibilizou a fiscalização e a aplicação de sanções, tendo em vista a necessidade da metrópole de madeira para sua reconstrução. Além desse fato, o interesse econômico pelo produto, tanto para a marcenaria e construção quanto para a produção naval do período, deixava o aspecto conservacionista da legislação em segundo plano.

Com isso, em 1797, foram expedidas cartas régias declarando de propriedade da Coroa todas as matas e arvoredos à borda da costa brasileira e nas margens de rios que desembocassem diretamente no mar, conforme textualizou Pádua (1999):

“[...] Em 13 de março de 1797, por iniciativa de Sousa Coutinho, a coroa enviou cartas régias para os governadores de algumas capitanias do Brasil tratando do tema da conservação das matas e das madeiras nobres. As cartas foram enviadas para as capitanias da Paraíba, Rio Grande de São Pedro e Bahia, pelo menos, sendo esta última a mais detalhada e completa. O conteúdo desses documentos é basicamente o mesmo, repetindo-se sempre a justificativa inicial de que ‘as madeiras e paus de construção que se exploram no Brasil’ são ‘um objeto de maior interesse para a marinha real’. Elas também poderiam ser uma boa fonte de rendimento para a real fazenda, caso esta organizasse ‘cortes regulares das mesmas madeiras para vender às nações estrangeiras’. Por esse motivo, se fazia necessário ‘tomar todas as precauções para a conservação das matas no estado do Brasil, e evitar que elas se arruinem ou destruam’. [...] Além disso, desde o momento da promulgação das cartas régias, os proprietários ficavam obrigados a conservar as madeiras reais, devendo os ‘incendiários e destruidores das matas’ sofrer penas severas” (SOUZA, 1934, p.20-24 apud Pádua, 1999, p.s/n)

Esta Carta Régia, segundo Struchel e Servilha, pode ser considerada o primeiro documento específico em tutela da flora nacional.

Além das leis, outras medidas administrativas foram tomadas. Foram criados novos cargos de juiz conservador, cujos atributos incluíam a elaboração de mapeamento das matas reservadas ao domínio real e a realização de vistorias anuais nas florestas sob

⁶ Especialista em interesses difusos e coletivos pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo. Mestre em Urbanismo pela PUC – Campinas. Pesquisadora do grupo *Civitas* da PUC – Campinas. Advogada.

⁷ Mestre e doutorando em Engenharia Civil (Saneamento e Ambiente). Engenheiro de Segurança do Trabalho. Tenente Coronel da Reserva da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Pesquisador-aluno do laboratório *Fluxus* da FEC-UNICAMP de Estudos de Sustentabilidade Socioambiental e Redes Técnicas.

⁸

Revista de Direito Ambiental, volume 46, abril-junho de 2007. Editora dos Tribunais, p. 20.

sua jurisdição. Ainda, era necessário que o juiz conservador tivesse conhecimentos a respeito da “física das árvores”, para que o corte da madeira não ocorresse fora da época apropriada. Além disso, seria também atributo do mesmo a realização de estudo contendo as diferentes essências vegetais e a descrição de sua utilidade para os mais diversos fins, devendo o resultado ser submetido à apreciação Real.

Tais procedimentos com as madeiras e essências vegetais basicamente vêm sendo reproduzidos de forma similar na recente lei de gestão das florestas públicas (Lei 11.284, de 02.03.2006).

Apesar de aparentemente o extrativismo do pau-brasil figurar como o grande causador da devastação das florestas durante o período colonial, outros ciclos econômicos contribuíram para a intensificação desse quadro.

A cana-de-açúcar, um dos principais produtos econômicos brasileiros durante os séculos XVI e XVII, era também responsável pela derrubada de várias áreas florestais. Com o produto bem cotado no mercado europeu e mundial da época, a produção em latifúndios monocultores provocou a devastação de imensos espaços naturais, principalmente na região nordeste.

Além da cana, a exploração do ouro, basicamente em Minas Gerais e Goiás, foi também responsável pela intensificação da degradação ambiental nos séculos XVII e XVIII. Várias áreas tiveram sua cobertura vegetal substituída por imensos descampados a serviço da extração do minério. Com a utilização de práticas e instrumentos rudimentares, não foram só as matas que sofreram com essa atividade econômica. O solo, imensamente castigado nas áreas de minas, os rios poluídos pela extração a qualquer custo do ouro de aluvião, as matas ciliares comprometidas pela referida atividade, tudo feito sem grandes preocupações de ordem protecionista e conservacionista.

Em 1802, por recomendação de José Bonifácio, foram baixadas as primeiras instruções para se reflorestar a costa brasileira. No entanto, o grande marco da proteção ambiental, ainda antes do império, foi a criação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, em 1808. Trata-se de uma verdadeira área de proteção ambiental, destinada a preservar espécies e estimular estudos científicos. Tal medida foi extremamente relevante ao Direito Ambiental. Era uma das primeiras manifestações administrativas no sentido de zelar pelo caráter conservacionista e não pelo mero viés econômico.

A chegada de D. João VI ao Brasil coincidiu com a expedição de outras medidas protetoras, como a Ordem de nove de abril de 1809, que prometia liberdade aos escravos que denunciassem contrabandistas de pau-brasil.

De certa forma, deve ser reconhecido o devido valor das leis e dos atos administrativos realizados durante o período colonial. Tal momento, ao tempo que gerou marcas irreparáveis no cenário florestal brasileiro, também deixou como herança uma abundante legislação ambiental, algo consideravelmente avançado para a época.

A Fase Imperial

A fase imperial da história brasileira marca um período importante para o amadurecimento legislativo do país em formação. Ainda carente de um ordenamento jurídico propriamente autônomo, pois até então vigoravam as Ordenações da metrópole, o Brasil passa por sua primeira experiência de elaboração de uma constituição.

A partir desse momento, o país passaria a caminhar sem a rédea portuguesa e teria que passar por um complexo período de organização político-administrativa.

Levando-se em consideração que o processo de independência em pouco contara com a participação popular, ficando restrito a conspirações da elite fundiária da época, as bases econômicas do Brasil praticamente não foram alteradas.

A José Bonifácio, o mais notável político da época, os desmatamentos desenfreados já causavam grande preocupação. Homem de vasta cultura, há mais de um século, já pregava a reforma agrária, o voto do analfabeto, a abolição gradual da escravidão, entre outras ideias consideradas avançadas para seu tempo. Contudo, a degradação florestal brasileira não lhe fugia às pautas prioritárias:

“Nossas terras estão ermas, e as poucas que temos roteado são mal cultivadas, porque o são por braços indolentes e forçados; nossas numerosas minas, por falta de trabalhadores ativos e instruídos, estão desconhecidas ou mau aproveitadas; nossas preciosas matas vão desaparecendo, vítimas do fogo e do machado, da ignorância e do egoísmo; nossos montes e encostas vão-se escavando diariamente, e com o andar do tempo faltarão as chuvas fecundantes, que favorecem a vegetação e alimentam nossas fontes e rios, sem o que nosso belo Brasil, em menos de dois séculos, ficará reduzido aos paramos e desertos da Líbia. Virá então esse dia (dia fatal e terrível), em que a ultrajada natureza se ache vingada de tantos

erros e crimes cometidos.” (SILVA, José Bonifácio de Andrade e. *Obras Científicas, Políticas e Sociais*. RJ: Imprensa Oficial, 1963, v. II, p. 155)

Com a transição político-administrativa do Brasil colônia para o independente, o sistema de sesmarias aos poucos se tornava obsoleto. Tanto que, por decisão de D. Pedro I, a conselho de Bonifácio, em 17 de julho de 1822, tal sistema foi extinto.

Contudo, na ausência de outra norma específica para a ocupação das terras, tal decisão criou uma nova realidade fundiária para o país. Desde a referida data até 1850, não entrou em vigor nenhuma norma que exclusivamente versasse sobre a estrutura fundiária nacional. “Foi a fase áurea do posseiro”, caracterizou Magalhães.

Tal lacuna legislativa gerou um regime agrário caótico. Na ausência de leis, as posses de terras e os desmatamentos tornaram-se regras no tocante às práticas agrícolas no Brasil.

A primeira constituição devidamente brasileira, outorgada em 1824 por D. Pedro I, em pouco contemplou a temática ambiental. Apenas continha uma leve referência de proteção à saúde, em seu artigo 179, IV, proibindo qualquer trabalho, comércio ou cultura que a ela afetasse.

No entanto, o legislador ordinário estava mais atento à defesa do meio ambiente. Apesar da escassez de normas preservacionistas do período, a Carta de Lei de 15 de outubro de 1827 delegou aos juizes de paz das províncias a fiscalização das matas e a interdição do corte de madeiras de construção em geral. Razão pela qual passaram a ser chamadas de Madeiras de Lei. Em 11 de julho de 1829, foram reiteradas as proibições de roçar e derrubar matas em terras devolutas.

Um ano depois, foi promulgado o primeiro Código Criminal brasileiro. Em dois artigos, contemplava a proteção florestal ao impor penalidades ao corte ilegal de madeira. Apesar de todo o avanço, para Mauro Antonio Moraes Victor, agrônomo e estudioso da temática ambiental, a norma deixou de abranger alguns pontos importantes. “O Código previa a aplicação de penas para o corte ilegal de madeira, mas inexplicavelmente deixava de caracterizar o incêndio como crime especial.”

Logo a seguir, em 1831, foram extintas as “Conservatórias” dos cortes de madeira. Instituídas durante o período colonial, figuravam como um dos mais importantes órgãos de preservação de tal recurso. “Essa seqüência de episódios

assinhalava o início da decadência da intervenção do Estado na política florestal”, observa Victor.

Além das deficiências normativas, a estrutura de fiscalização também convivia com a precariedade dos instrumentos punitivos e com certos vícios no que diz respeito às suas atribuições. Os cargos de juiz, vereador, delegado de polícia, procurador e vários outros cargos públicos, na época, eram preenchidos pelos chamados *homens bons*. Dessa forma, somente aqueles ligados à nobreza, militares, o clero e os grandes proprietários de determinada região ocupavam os referidos cargos. Com isso, a imparcialidade na fiscalização e as punições aos infratores ficavam por demais comprometidas. Por essa razão, não há registros de atuação de juizes de paz no sentido de punir possíveis práticas ilegais, nem qualquer ação de interdição do corte de madeira de construção.

Somente em 18 de setembro de 1850, foi promulgada a primeira Lei de Terras do Brasil. Produto das ideias avançadas de José Bonifácio, a lei 601 representou um significativo avanço no que se refere à organização do território nacional quanto a sua ocupação.

A nova norma foi severa com as atividades predatórias. O conteúdo de seu artigo segundo representava uma nova diretriz para a legislação florestal da época:

Artigo 2º “Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nelas derrubarem matos ou lhe atearem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de benfeitorias, e demais, sofrerão as penas de dois a seis meses de prisão e multa de cem mil réis, além as satisfação do dano causado .”

A partir dessa lei, instituiu-se o princípio da responsabilidade por dano ambiental fora do âmbito civil. Criou para o infrator sanções de ordem administrativa, civil e penal, além da não exigibilidade da prova de culpa do causador para a satisfação do dano penal. Por tudo isso, essa norma pode ser considerada a precursora da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (lei número 6.938/31), principalmente no que se refere à responsabilidade objetiva.

Após a referida lei, durante o Império, pouca coisa foi feita no sentido da proteção florestal. Ao final dessa fase, o avanço da cultura cafeeira, especialmente na região do Vale do Paraíba, começava a transformar de forma mais intensa a paisagem vegetal da região sudeste do país. Porém, conforme destaca Juraci Perez Magalhães, a

rearboração da Floresta da Tijuca, no Rio de Janeiro, iniciada em 1862, constitui relevante legado de D. Pedro II no tocante às unidades de proteção ambiental.

O Brasil República

Durante o século XIX, diversas transformações sociais e econômicas ocorreram no país. A ascensão da cultura cafeeira, a intensificação do comércio, o fim do tráfico negreiro e a posterior edição da Lei Áurea, o crescimento da imigração, as guerras platinas, entre outras.

Apesar de todo esse cenário, a política em pouco acompanhava esse ritmo de modificações. A estrutura burocrática, centralizadora e autoritária que caracterizava a administração pública da época se mostrava incapaz de corresponder às novas demandas sócio-econômicas de um país tão diverso.

A nova aristocracia, representada pelos barões do café, ansiava maior participação nas decisões a respeito dos rumos do país. Os militares, por sua vez, fortalecidos e dotados de prestígio popular após a Guerra do Paraguai (1864-1870), também almejavam exercer maior influência no contexto nacional.

D. Pedro II, politicamente isolado, sem o apoio da nova aristocracia e da aristocracia tradicional, dos militares, da Igreja e de diversas camadas da sociedade, pouco consegue reagir às crescentes pressões republicanas.

Com o advento da República, o Brasil passou por um importante processo de transformações estruturais. Contudo, os primeiros anos desse novo modelo político-administrativo em pouco contemplaram a temática ambiental.

A Constituição de 1891, que viria legitimar a era republicana, silenciou sobre o Direito Florestal. Embora a devastação das matas já estivesse em um patamar alarmante, a competência para legislar sobre o assunto fora atribuída de forma restrita aos estados. Contudo, sem uma estrutura normativa federal capaz de conferir aplicabilidade às leis organizadas em âmbito estadual, as florestas ficavam novamente sem abrigo no judiciário:

“[...] sendo matéria de difícil limitação, pois incide, a cada passo, na esfera do Direito Civil e do Direito Penal, cuja competência era privativa da União, as resoluções estaduais raramente eram acatadas no Judiciário, e assim passamos, na

realidade, por um vasto período de absoluta indiferença, para com o mais importante bem patrimonial da Nação” (PEREIRA, 1950, p.108, apud Victor, s.d., p.22).

Até então, os assuntos relacionados à proteção florestal e ao meio ambiente eram tratados, tanto no âmbito nacional quanto internacional, sob o viés financeiro. A única razão para a defesa dos recursos naturais, à época, era a garantia do pleno desenvolvimento das atividades econômicas.

A ciência propriamente denominada ecologia surgiu apenas em 1895, através do professor Eugen Warming, que ensinava botânica na Universidade de Copenhague, na Dinamarca. Antes disso, os problemas ecológicos pertenciam a “Economia da Natureza”, ciência que se dispunha a estudar o assunto, claro, sob a ótica econômica. Em razão disso, podemos constatar que boa parte dos casos da degradação ambiental de nosso país estavam diretamente ligados à economia.

Contudo, o amadurecimento institucional brasileiro e o avanço crescente da consciência ecológica, com o passar dos anos, fizeram com que o período republicano fosse pródigo em matéria de Direito Ambiental.

Embora já em 1821 José Bonifácio sugerisse a criação de um setor administrativo exclusivo para as matas e bosques, em igualdade de condições com as Obras Públicas, a Mineração, a Agricultura e a Indústria, somente em 1916, através do Decreto Federal 4.421, foi criado o Serviço Florestal do Brasil. Com o objetivo de *conservação e aproveitamento das florestas*, conforme descrito em seu artigo primeiro, se tornou importante instrumento na defesa dos recursos naturais e referência para as demais práticas voltadas à proteção do meio ambiente.

Anos depois, o Serviço Florestal do Brasil foi sucedido pelo Departamento de Recursos Naturais Renováveis (Decreto n. 17.042/25), e este pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, o IBDF (Decreto-lei n. 289/67). Com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, o IBAMA, este passou a gerenciar as atribuições originais do Serviço Florestal do Brasil.

Nesse contexto, a legislação ambiental estava em plena evolução. Não mais a simples condicionante econômica atraía a atenção dos legisladores e juristas, mas os aspectos ecológicos começavam a sair do segundo plano. Começamos o século XX com a criação de uma reserva florestal. Surgiram aos poucos novos órgãos de defesa do meio

ambiente e os primeiros códigos específicos para sua proteção. A consolidação do Direito Ambiental no Brasil era, portanto, questão de tempo.

Em 1911, deu-se a tentativa de implantação da primeira reserva florestal do país. Por força do Decreto 8.843 de 26 de junho daquele ano, pretendeu-se criar uma reserva no estado do Acre que ocupava praticamente toda a área daquele território. Tal reserva, porém, nunca saiu do papel.

Sob o governo de Hermes da Fonseca (1910-1914), ocorreu a primeira tentativa de elaboração de um código florestal. Fato que também não se concretizou. Mas em 23 de janeiro de 1934, dotado do espírito liberal da Constituição de 1891, foi enfim criado o Código Florestal Brasileiro. Instituído através do Decreto 23.793 de julho do mesmo ano, o referido código não cessou a devastação em curso. Apesar disso, pode ser considerado “um instrumento altamente conservacionista e elaborado por pessoas de grande gabarito”, conforme as palavras Magalhães⁹. Pela primeira vez, reconheceu-se a floresta como um bem de interesse comum, não só dos brasileiros natos, mas de todos os habitantes do país. Também, as classificou em: *protetoras*, com função hidrogeológica; *remanescentes*, com funções biológicas e estéticas; *modelo*, com atribuições de experimentação; e *de rendimento*, com função voltada à produção.

Na época da edição do primeiro Código Florestal, uma das principais preocupações no que se refere às matas se deve ao fato destas se apresentarem como fonte energética para diversas práticas do período. Como a maioria dos motores funcionava por combustão via queima do carvão, este obtido das lenhas, cascas e serragens de diversas espécies de árvores, as florestas necessitavam de ampla proteção legislativa. A título de curiosidade, nesse contexto, segundo Struchel e Servilha (2007), toda fazenda possuía uma “reserva florestal” como fonte de energia para sua manutenção.

Outro importante avanço do Código de 1934 foi a figura da devastação florestal legal, reguladas pelos artigos 23 e 51

:

Artigo 23: *Nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá abater mais de três quartas partes da vegetação existente, salvo o disposto nos artigos 24, 31 e 52.*

⁹ A *Evolução do Direito Ambiental no Brasil* (2002), p. 44.

§ 1º: *O dispositivo do artigo não se aplica, a juízo das autoridades florestais competentes, às pequenas propriedades isoladas que estejam próximas de florestas ou situadas em zona urbana.*

§ 2º: *Antes de iniciar a derrubada, com a antecedência mínima de trinta dias, o proprietário dará ciência de sua intenção à autoridade competente, a fim de que esta determine a parte das matas que será conservada.*

(...)

Artigo 51: *É permitido aos proprietários se florestas heterogêneas, que desejarem transformá-las em homogêneas, para maior facilidade de sua exploração industrial, executar trabalhos de derrubada, ao mesmo tempo, de toda a vegetação que não houver de subsistir, sem a restrição do artigo vinte e três, contanto que, durante o início dos trabalhos, assinem, perante autoridade florestal, termo de obrigação de replantio e trato cultural por prazo determinado, com as garantias necessárias.*

No que diz respeito à mata ciliar, o parágrafo primeiro do artigo 25 do Código Florestal trazia um instituto não muito interessante à conservação dessa importante faixa de cobertura vegetal. O legislador entendia que a morosidade na concessão da licença ambiental que permitia seu uso poderia acarretar problemas sérios de ordem econômica. Para tanto, estipulava o Código que: “*considerar-se-á concedida a licença se, até trinta dias após o recebimento da petição, não houver a autoridade competente proferido outro despacho*”. Não havia, porém, nenhuma punição pelo não despacho da autoridade competente no prazo estipulado. Tal realidade contribuiu para a existência de um novo tipo de licença pública: a licença por decurso de prazo.

Outro ponto que merece destaque ainda no tocante ao Código Florestal de 1934 diz respeito à tipificação das condutas lesivas às florestas. Consolidando a tendência que vinha desde as Ordenações, tais condutas eram encaradas como questões de ordem pública. Dessa forma, deixava de contemplar de maneira específica as infrações administrativas, ficando as condutas restritas ao campo das contravenções penais ou dos crimes. Tratando-se de infração penal, de acordo com Servilha, ficavam as autoridades policiais estaduais com a competência de processar a infração: nos casos de crimes florestais, processar como os comuns (artigo 91); e nos casos de contravenções penais florestais, processar conforme o rito estipulado pelo Código Florestal. Nesse sentido, trouxe à existência a Polícia Florestal e regulou que “*a execução de medidas de polícia*

e conservação das florestas, constantes deste Código, será mantida em todo o território nacional por delegados, guardas ou vigias, do Governo da União, nomeados ou designados especialmente para esse fim” (artigo 56, parágrafo primeiro). Foi ainda pretensioso ao determinar que *“o Governo Federal deverá estabelecer delegacias regionais nas várias zonas características do país e, pelo menos, uma delegacia em cada município”* (artigo 58). O que nunca ocorreu.

De certa forma, o Código Florestal de 1934 pode ser considerado como um dos mais importantes passos dados pelo ordenamento jurídico brasileiro no sentido de contemplar a proteção ambiental também sob a ótica ecológica. Inegavelmente, foi uma peça bastante avançada para a época. Fazia severas restrições à propriedade privada num momento em que esse direito ainda gozava de certos privilégios constitucionais e de direito privado. A partir desse compilado jurídico, o exercício do direito de propriedade passou a exigir determinadas condicionantes ambientais.

Ainda na década de trinta, ocorreram outros vários eventos de importância ambiental. Merece destaque a criação do primeiro Parque Nacional do Brasil, o de Itatiaia (Decreto-lei n. 1.717 de 14 de junho de 1937) e, dois anos depois, os de Iguaçu e o da Serra dos Órgãos.

Na década seguinte, o Brasil participou da Convenção para a Proteção da Flora, Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América (1948). Essa convenção merece realce pela matéria nela tratada. A definição de Parques e Reservas Nacionais, a proteção de aves migratórias e de espécies em extinção, bem como a importação, exportação e trânsito de espécies protegidas da fauna e da flora foram algumas das principais pautas do acordo.

Na mesma linha conservacionista, o Código Penal de 1940 fez a primeira alteração no Código Florestal. Em seu texto de lei, consolidou os tipos que diretamente interferem na composição natural das florestas, além de causarem danos muitas vezes irreversíveis ao meio ambiente. Incêndio, alteração de divisas, difusão de pragas, entre outras práticas, foram tipificadas e melhor organizadas com o advento do compilado penal.

Também nos anos quarenta, com a promulgação da Constituição de 1946, que reconduziu o país ao regime democrático, outros avanços foram feitos no campo da proteção ao meio ambiente. Assim como as demais, deixou de contemplar expressamente a matéria ambiental. Porém, teve o mérito de introduzir em seu texto a desapropriação por interesse social (artigo 141, parágrafo 16). Regulamentado pela Lei

n. 4.132 de 10 de setembro de 1962, o referido dispositivo considerou como de interesse social a proteção do solo e a preservação dos cursos e mananciais de água e as reservas florestais.

A legislação ambiental brasileira continuou evoluindo no período. Chegando aos anos cinquenta e sessenta, tornou-se ainda mais sólida, especialmente no que diz respeito à proteção das matas. O chamado “Projeto Daniel de Carvalho” remetido ao Congresso Nacional por meio da Mensagem Presidencial 04/1950, no dia 2 de janeiro de 1950, procurou avançar no entendimento jurídico da matéria, sem lhe alterar, contudo, a essência do seu conteúdo conceitual e jurídico. Através da lei 4.771 de 15 de setembro de 1965, surge o novo Código Florestal, substituindo o de 1934. O “novo” Código sintetizou em cinquenta artigos, com aprimoramentos e adequações, o que o primeiro, de 1934, apresentava em cento e um.

O novo compilado dividiu a flora basicamente em duas espécies: as florestas e as demais formas de vegetação, dando-lhes tratamento distinto. Aos atos cometidos contra as florestas, a repressão foi levada ao campo das contravenções penais. Aos cometidos contra as demais formas de vegetação, cabiam apenas infrações administrativas.

Com a finalidade de atender às novas diretrizes de desenvolvimento e segurança, através do Decreto-lei 289 de 1967, é criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF.

Ainda em relação ao Código de 1965, este desqualificou as categorias de florestas trazidas pelo anterior, passando a classificá-las como: a) de Preservação Permanente; b) Parques Nacionais, Estaduais e Municipais; Reservas Biológicas; e Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais; c) Florestas plantadas e nativas passíveis de exploração; d) Reserva Legal.

Apesar dessa nova classificação, segundo Struchel e Servilha (2007), o Código continuou tão permissivo quanto o anterior. Após sua edição, várias foram as alterações e regulamentações.

Vale lembrar que, ainda nos anos sessenta, o país teve uma nova constituição, a de 1967, emendada em 1969. Ambas as Cartas não se preocuparam em proteger o meio ambiente de forma específica, mas de maneira diluída. Conforme relata Magalhães¹⁰, “há referências separadas a elementos integrantes do meio ambiente, tais como florestas, caça e pesca”.

¹⁰ A Evolução do Direito Ambiental no Brasil (2002), p. 45.

Para dar cumprimento ao que fora internacionalmente estipulado pela Convenção de Estocolmo, em 1972, no ano seguinte é criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, no âmbito do Ministério do Interior. Com essa nova estrutura administrativa, a gestão das questões ambientais tornou-se mais efetiva. Passou a ser exigido estudo para a instalação de grandes empreendimentos que, de certa forma, poderiam afetar o equilíbrio do meio ambiente.

Contudo, a década de setenta, infelizmente, também é marcada por um retrocesso no que diz respeito à proteção dos recursos naturais. Com a elaboração do I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND, a matéria ecológica voltou a ser negligenciada:

“Através de grandes programas como o PIN - Programa de Interação Nacional e o PróTerra – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agropecuária do Norte e Nordeste, levou para a Amazônia a maior devastação já ocorrida na região. O incentivo à pecuária e as facilidades para a aquisição de terras levaram um grande contingente de predadores ávidos de fortuna fácil. As conseqüências dessa política foram as piores possíveis e a destruição em massa dos recursos naturais deixaram marcas indeléveis.” (MAGALHÃES, Juraci Perez. *A Evolução do Direito Ambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 46).

À luz do lema “Integrar para não entregar”, slogan do governo do presidente Castelo Branco, à época, o país passou por um intenso processo de ampliação das atividades econômicas e de dispersão populacional pelo território. Ao tempo que os sucessivos planos econômicos e a transformação de áreas naturais em terrenos urbanos contribuíram de forma significativa para a degradação ambiental, também surgia algo positivo no período: a mobilização da opinião pública.

Essa mobilização trouxe à tona a situação da Amazônia em meio a esses projetos governamentais. Logo, o Governo Federal teve que recuar em diversas ações. A SUDAM, Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia, incentivadora de grandes projetos agropecuários, deixou de aprová-los para a região. Além disso, em 1978, propôs a criação de doze áreas de florestas regionais de rendimento, com quarenta milhões de hectares, para o fim de desenvolver atividades de manejo sustentável na Amazônia.

Ainda nessa época, foram criados órgãos como o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA e o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA), através da Lei n. 6.938/81. Ao mesmo tempo, foram instituídos instrumentos para garantir a

proteção ambiental, tais como o controle de poluição, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, dentre outros.

Outra importante evolução no direito brasileiro foi a edição da Lei dos Interesses Difusos. Regulamentada pela Lei 7347 de 1895, passou a disciplinar a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, além de outras providências. Através da referida norma, as matas, em especial as florestas, ganharam respaldo e proteção de importante órgão do Poder Público que, legalmente, ainda não tinha instrumentos para tanto: o Ministério Público.

A Constituição de 1988 e a Proteção Florestal

A partir da promulgação da “Constituição Cidadã”, o meio ambiente passou a contar com uma tutela jurídica mais ampla e específica. Recebeu tratamento destacado e um capítulo exclusivo sobre o tema.

Ao passo que as Cartas anteriores praticamente omitiam o assunto, esse novo modo com que a Constituição de 1988 contemplou a temática ambiental colocou o Brasil na linha de frente, junto aos países mais adiantados do mundo.

O artigo quinto, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, consolidou e modernizou a figura da função social da propriedade. Segundo Magalhães¹¹, o direito de propriedade passou a ser limitado por imposições de ordem econômica, social e ambiental. “A utilização inadequada dos recursos naturais descaracteriza a propriedade moderna”.

Em seu artigo 225, do capítulo VI, específico para o assunto, tornou direito de todos ao meio ambiente equilibrado, cabendo ao Poder Público e à coletividade as obrigações de defendê-lo e preservá-lo:

Art. 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

¹¹ *A Evolução do Direito Ambiental no Brasil (2002)*, p. 06.

Também no artigo 170, do capítulo referente aos “Princípios Gerais da Atividade Econômica”, condicionou as práticas econômicas a determinantes ecológicos:

Art. 170: *“A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

VI – *Defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”;*

O artigo 186 da Constituição Federal de 88, inserido no capítulo III, que versa sobre a política agrícola e fundiária e a reforma agrária, também contemplou a proteção ambiental, classificando-a como elemento-chave para o pleno exercício da função social da propriedade rural:

Art. 186: *“A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, os seguintes requisitos:*

II – *utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.*

Através da Constituição em vigor, o meio ambiente ganhou significativa importância jurídica. Tornou-se, nas letras da lei, bem essencial à qualidade de vida, cuja defesa deixou de ser mero atributo do Estado para assumir caráter social bem mais amplo. Também passou a ser encarado como bem que necessita de proteção, tanto para as gerações atuais quanto para as futuras. Além disso, instituiu o respeito à função social como elemento básico do direito de propriedade, tornando fundamental a observância ao equilíbrio ecológico.

Nota-se, portanto, que os bens ambientais dispostos no artigo 225 são bens difusos. Significa dizer que são bens de terceira geração, conforme discorre o ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello:

“[...] Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identifica com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.” (STF, Pleno, MS 22.164-SP, rel. min. Celso de Mello, DJ 17.11.1995, p.39.206)

Contudo, a despeito de declarar federativa a organização político-administrativa do Brasil, a Carta deixou de conferir competência aos municípios para legislar sobre as florestas. Somente a União, os Estados e o Distrito Federal adquiriram tal competência, de forma concorrente.

Passando a figurar como valor tutelado constitucionalmente, o meio ambiente também carecia de uma reformulação administrativa, de modo a fazer frente a essa nova realidade. Nesse período de aperfeiçoamento, unificou-se num só órgão, o IBAMA, a atividade administrativa ambiental. Órgãos com atribuições paralelas foram extintos, como a SUDEPE, IBDF, SUDHEVEA¹², tornando a máquina burocrática menos pesada e mais eficiente. Nesse período, cria-se também a Secretaria do Meio Ambiente, vinculada à Presidência da República e com status de ministério. Em 1999, através da Medida Provisória 1.795 de 01 de janeiro, que dispõe sobre a organização da Presidência e dos Ministérios, foi devidamente instituído o Ministério do Meio Ambiente.

Apesar de todos esses avanços legislativos, estruturais e administrativos, segundo Struchel e Servilha (2007), a devastação florestal continuou sem que houvesse uma fiscalização unificada e eficiente. O resultado, por óbvio, foi o aumento da destruição das áreas de matas, principalmente na Mata Atlântica, nos cerrados e na Amazônia Legal. Como consequência da precariedade dos instrumentos de fiscalização, o crescente descrédito na punição e a banalização do texto da lei geraram marcas irreparáveis no cenário natural brasileiro.

¹² SUDEPE – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca; IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal; SUDHEVEA – Superintendência da Borracha.

Com o passar dos anos, instrumentos legais extravagantes começaram a ser editados, desconfigurando o Código Florestal. Assim, em 12 de fevereiro de 1998, é editada a Lei 9.605, que dispôs sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente. A referida lei elevou algumas infrações penais consagradas pelo Código Florestal como contravenções à condição de crime.

Em 2001, nos termos da Medida Provisória n. 2166/67, outra alteração significativa na lei causou grande divergência entre ambientalistas e produtores rurais. O aumento da reserva florestal para as áreas localizadas na Amazônia Legal, de 50% para 80%, foi considerado um abuso por várias pessoas ligadas aos setores produtivos. Além disso, especialistas no direito de propriedade também divergiram quanto à modificação do texto da lei. Alguns entendem que, uma vez averbada a Reserva Legal de 50%, estaria assegurado ao proprietário o direito adquirido ao percentual, não lhe afetando a nova exigência legal. Para outros, o direito adquirido não deve ser considerado e o proprietário teria que adequar-se à nova regra.

Em publicação no *portalamazônia.com*, o engenheiro agrônomo e consultor ambiental, Nelson Tembra (2007), explicitou a insegurança jurídica resultada dessa alteração:

“O fato é que a Medida Provisória trata a questão de forma superficial, não discriminando determinadas situações existentes de fato e de direito, peculiares para os proprietários rurais na Amazônia, frente às Leis 4771/65 e 7803/89, que sempre estabeleceram a manutenção de no mínimo 50% de cada propriedade como reserva florestal obrigatória. O IBAMA tem o entendimento de que as autorizações de desmatamento já emitidas tornaram-se sem efeito a partir da nova Lei e, desta forma, os proprietários que obtiveram autorizações de desmatamento e não as utilizaram, não podem mais fazer. Para os que já as utilizaram, mesmo que parcialmente, foi estabelecida a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, de forma que não fossem prejudicados por eventuais fiscalizações dos Órgãos ambientais. Por outro lado, na prática, a assinatura do TAC significa para o proprietário rural que antes da nova Lei se encontrava em situação regular, a responsabilidade de assumir do próprio bolso, o ônus do reflorestamento. Seria esta a solução? Segundo o parecer normativo do IBAMA, mesmo as reservas florestais legalmente já averbadas em 50% devem ser adequadas para 80%, obrigando os proprietários a reflorestar as áreas necessárias para completar o referido percentual.” (TEMBRA, Nelson. Disponível em *portalamazônia.com* – 2007).

Em 2006, a edição da Lei 11.284, de 02 de março, trouxe, em relação às florestas, um novo tipo penal à Lei 9.605 de 1998. *“Desmatar, explorar economicamente ou degradar floresta, plantada ou nativa, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente”*. Tal conduta passou a ser punida com pena de reclusão de dois a quatro anos e multa.

Apesar das várias alterações legislativas, instrumentos legais relevantes foram editados no período. O Decreto 4.297, de dez de julho de 2002, que regulamentou o artigo 9º, II, da Lei 6.938 de 1981, estabeleceu critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (ZEE). Também no mesmo ano, o Decreto 4.339, de 22 de agosto, instituiu princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade.

Por sua vez, o Decreto de 03 de fevereiro de 2004 criou, no âmbito da Câmara de Políticas dos Recursos Naturais, do Conselho de Governo, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira. Em 2005, também via decreto, o 5.444 de 12 de maio, é promulgado o Protocolo de Quioto, por ocasião da Terceira Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, ocorrida no Japão em 1997.

O período que se estende desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até os dias de hoje, claramente é marcado por uma evolução legislativa no sentido de ampliar a tutela jurisdicional às riquezas naturais, em especial no que diz respeito às florestas. Apesar de toda essa evolução, as estruturas de fiscalização e licenciamento ambiental continuaram precárias, fato que repercute diretamente na aplicação efetiva da lei.

O Brasil, com a segunda maior área florestal do planeta, com cerca de 470 milhões de hectares, sofre com a prática recorrente de predadores nacionais e internacionais. Como reflexo dessas práticas, o cenário florestal nacional convive com a ocupação desordenada de terras, derrubadas clandestinas de áreas de mata (desmatamento e queimadas), com o tráfico de animais, com a remessa para o exterior de recursos ambientais sem o consentimento do país (biopirataria), sem contar os homicídios causados por disputas de terras e recursos naturais amazônicos, como ocorreu com o seringalista Chico Mendes e a missionária Dorothy Stang.

CAPÍTULO IV

Discutindo o Código Florestal

“Homens, classes, povos,
são suscetíveis dos mais sinistros enganos
ou das mais hediondas torpezas”

(Nelson Rodrigues)

“*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*”. Essa é uma afirmação consagrada pela Constituição de 1988, conforme verificado no capítulo anterior. Para tanto, as florestas desempenham papel fundamental. Na captação e fixação do gás carbônico no solo, na prevenção a erosões e deslizamentos de terra, no auxílio à manutenção dos cursos hídricos, servindo como fonte de alimento a espécies da fauna, garantindo a variabilidade genética animais e plantas. É também fundamental à construção civil, à geração de energia, enfim, às mais variadas atividades desenvolvidas pelo homem em sua vida cotidiana.

Com a consciência da importância ecológica e econômica das florestas, todo esse imensurável valor necessita de tutela jurídica. Não é à toa que ao longo da história brasileira, desde os tempos de colônia, pode-se dizer que tal bem sempre esteve sob a proteção da lei. Mesmo inicialmente aplicada segundo uma conotação econômica, tendo em vista os preços da madeira no mercado europeu, as normas de defesa das matas brasileiras se encontram entre as pioneiras e mais abrangentes do mundo.

Sendo grande a riqueza que as florestas nacionais representam, tanto no que diz respeito à manutenção da biodiversidade quanto da vida humana, estas jamais poderiam carecer de proteção jurídica. Para tanto, com a edição do primeiro Código Florestal Brasileiro, em 1934, a utilização dos recursos florestais e a modificação das paisagens naturais ficaram ainda mais condicionadas às exigências protecionistas da lei. Com isso, o direito brasileiro passaria a tutelar de forma mais específica tal bem. Em 1965, com a edição do atual Código Florestal, essa proteção se tornou ainda mais abrangente.

Da forma como visto nos capítulos anteriores, a temática ambiental foi encarada com bastante atenção pelos juristas e legisladores nacionais ao longo da história. Porém, com o tempo, a sociedade, a política e a economia brasileiras passaram por várias

transformações. Sendo o Direito uma ciência diretamente ligada à vida humana em sociedade, este deve evoluir em ao passo das evoluções da própria sociedade.

Em 1965, o Brasil tinha uma população aproximada de 90 milhões de habitantes. No campo econômico, a dependência em relação aos mercados norte-americano e europeu tornava nossas bases econômicas frágeis e menos complexas. A vida no meio rural ainda era a realidade de boa parte dos brasileiros. Na política, o regime democrático penaria mais duas décadas para retornar.

O país estava em processo de amadurecimento. A sociedade, a política, as instituições nacionais, a ciência e a economia também. Logo, o direito deve acompanhar de perto esse ritmo de transformações.

Hoje, o papel do Brasil perante a economia mundial é outro. Ao passo que o mundo evolui para práticas cada vez mais “verdes”, o território brasileiro tende a assumir posição estratégica neste cenário.

Apesar de todas essas transformações ocorridas durante o final do século XX e início do XXI, o Código Florestal em pouco seguiu, em intensidade e qualidade, as necessidades dessa nova era.

Ao longo dos anos, a edição de diversas leis e medidas provisórias versando sobre as florestas fez do Código uma verdadeira “colcha de retalhos”. Contudo, continuou sendo um dos principais instrumentos legais em defesa de tal recurso.

À medida que o Código atual é considerado rigoroso por diversos especialistas das áreas jurídica, ambiental e ligadas aos setores produtivos, esse mesmo rigor se reflete no seu descumprimento. De acordo com dados apresentados pelo relator do projeto do “Novo Código Florestal”, o deputado Aldo Rebelo (PCdoB – SP), cerca de 90% das propriedades rurais do país estariam em desconformidade com o norma, restando portanto apenas um em cada dez produtores rurais dentro da legalidade. Apesar desse número alarmante, de acordo com dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, o desmatamento na Amazônia vem em constante declínio. Em 2009, o desmate medido foi de 7,4 mil quilômetros quadrados, o menor em vinte anos.

Tais números, considerados divergentes entre si, explicitam o tamanho do impasse em que se colocam ambientalistas e produtores rurais. Ao longo dos anos, várias foram as tentativas de reforma do Código Florestal de maneira a abarcar os interesses desses dois setores. Apesar das tentativas, o compilado ainda é motivo para discursos acalorados de ambas as partes.

O mais recente episódio dessa história diz respeito ao Projeto de Lei n. 1876 de 1999, que propõe a reforma do Código. O relator do Projeto, o deputado federal pelo PCdoB de São Paulo, Aldo Rebelo, é peça-chave nas discussões que envolvem a reforma. Com o “Novo Código”, a lei atual seria significativamente alterada, de forma a torná-la mais branda em comparação ao texto atual.

Veja os principais pontos do Projeto de Lei que versa sobre a reforma do Código Florestal:

• **Quanto às Áreas de Preservação Permanente¹³ e Reservas Legais¹⁴:**

- Reduz pela metade (para quinze metros) as faixas de APP para os cursos d’água com menos de cinco metros de largura;
- Desconsidera como Áreas de Preservação Permanente os topos de morros (atualmente entendidos como o terço superior de todos os morros do país) e as terras acima de mil e oitocentos metros de altitude;
- Desconsidera ainda as várzeas, condicionando a supressão da vegetação às leis estaduais e recomendações técnicas dos órgãos ambientais e de pesquisa agropecuária, com uma ressalva específica para o bioma Pantanal;
- Passa a exigir Reserva Legal apenas para os imóveis acima de quatro módulos fiscais, mantendo os percentuais hoje exigidos: na Amazônia Legal, 80% em áreas de floresta e 35% em áreas de savana ou campo; nas demais regiões do país, 20%;
- Permite aos estados reduzirem em até 50% as faixas mínimas de APP, desde que assim recomendem o Zoneamento Ecológico-Econômico estadual e o Plano de Recursos Hídricos da respectiva bacia hidrográfica;
- Transfere ao proprietário a decisão de onde localizar a Reserva Legal, o que antes dependia de aprovação do respectivo órgão ambiental;
- Permite a recomposição ou compensação do percentual necessário de Reserva Legal com o plantio intercalado de vegetação exótica;

¹³ Segundo definição do Código Florestal vigente, são áreas, cobertas ou não por vegetação nativa, que desempenham a função ambiental de preservar os recursos hídricos, paisagens, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, de proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 1º, § 2º, II). São exemplos de APP: encostas e topos de morros, matas ciliares, várzeas, entre outras.

¹⁴ Segundo definição do Código vigente, é a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuando a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas (art. 1º, §2º, III).

- Inclui no cômputo da Reserva Legal as Áreas de Preservação Permanente que efetivamente tenham vegetação nativa, desde que não implique em supressão de vegetação e que o proprietário realize cadastro ambiental no órgão competente.

• **Quanto à aplicação de multas:**

- Ficam suspensas, pelo prazo de cinco anos, as multas administrativas aplicadas aos imóveis rurais que suprimiram irregularmente a vegetação até de 22 de julho de 2008 – data em que foi publicado o Decreto 6.514, que regulamenta a Lei de Crimes Ambientais.

• **Quanto à competência estadual:**

- Atribui a elaboração de Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Recursos Hídricos à esfera estadual;

- Permite aos estados reduzirem em até 50% as faixas mínimas de APP, desde que assim recomendem tais estudos.

- Fica assegurado o uso das áreas consolidadas até a elaboração desses programas, pelo prazo máximo de cinco anos.

• **Quanto à ampliação das fronteiras agrícolas:**

- Proíbe, pelo período de cinco anos, novos desmatamentos destinados à agricultura e pecuária.

Com a proposta de reforma do Código Florestal, veio à tona a existência de diversos pontos de conflito, tanto no que diz respeito ao código vigente quanto à edição de uma norma nova. Ambientalistas e produtores rurais se entrencharam em lados opostos nesse debate que, na realidade, diz respeito a todos os brasileiros.

Sob um aspecto geral, através das discussões que vêm ocorrendo entre juristas, biólogos, cientistas, ambientalista, produtores rurais e a sociedade civil, elucidou-se a necessidade de modernização e atualização da referida lei.

Através desses debates e do projeto de reforma do Código, foi possível constatar a existência de várias divergências no tocante a alguns pontos específicos. Sendo assim, para melhor clarificar tais opiniões e possibilitar análises mais críticas sobre a real necessidade de modificação de determinados dispositivos legais, tendo como base o referido Projeto de Lei, as próximas páginas disponibilizarão as ideias de juristas,

ambientalistas, produtores rurais e estudiosos, além do próprio relator da reforma. Com isso, pretende-se cooperar com os debates acerca do Código, disponibilizando ferramentas para que o leitor forme sua própria convicção a respeito desse tema tão relevante para o presente momento do país e para o futuro.

O Parecer do Deputado Aldo Rebelo ao Projeto de Lei N. 1876/99

“Dedicado aos agricultores brasileiros”. É assim que o deputado Aldo Rebelo abriu seu parecer a respeito de um dos projetos de lei, o 1876/99, que prevê alterações significativas no Código Florestal. Ao ponto que a defesa de interesses específicos em pouco acrescenta qualitativamente à discussão em questão, também explicita o quanto tais debates carecem de certa imparcialidade. Não que a parcialidade seja algo deplorável do ponto de vista democrático. Porém, quando a questão trata de aspectos importantes para o país, capazes de atingir de forma direta a vida dos cidadãos, o discurso ideológico deve ficar resguardado ao segundo plano.

A Comissão Especial, comandada pelo relator do projeto de reforma do Código, Aldo Rebelo, escolheu por método realizar audiências públicas em diversos estados do país com a finalidade de colher opiniões e depoimentos de todos os interessados no debate sobre a matéria. Foram ouvidas as organizações não governamentais estrangeiras credenciadas no Brasil; as organizações não governamentais nacionais; as organizações não governamentais locais; os pesquisadores de universidades e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); as autoridades dos órgãos ambientais da União, de estados e municípios; governadores, prefeitos, vereadores; agricultores pequenos, médios e grandes, organizações representativas da agricultura, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura - CONTAG, Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária - CNA e Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB.

A Comissão realizou reunião de instalação em 29 de setembro de 2009, elegendo mesa e relatoria no dia 14 de outubro. Conduziu sete reuniões deliberativas ordinárias e trinta e três audiências públicas em diversos estados brasileiros. Nessas oitivas, representantes dos mais diversos setores da sociedade manifestaram suas opiniões e sugestões acerca da legislação florestal. Segundo o relator, as reuniões e audiências em muito cooperaram para elucidar a realidade dos mais variados setores envolvidos na

matéria em questão. *“Foi possível conhecer a diversidade e os desequilíbrios¹⁵”,* comentou.

Através do texto de apresentação do relatório, Rebelo deixa claro sua posição e a dos proponentes da reforma do Código: *“O presente relatório pretende demonstrar que as escolhas morais e ideológicas no debate contemporâneo sobre a natureza e o meio ambiente revelam, na verdade, os interesses concretos das nações ricas e desenvolvidas e de suas classes dominantes na apropriação dos bens naturais já escassos em seus domínios, mas ainda abundantes entre as nações subdesenvolvidas ou em processo de desenvolvimento”*, escreveu o deputado. Além disso, acrescentou crítica a respeito do que considera uma falta de convergência entre a lei atual e a realidade: *“A Comissão Especial criada para analisar os onze projetos que tratam de modificações do Código Florestal Brasileiro é fruto dessas circunstâncias impostas pela vida, quando a lei afasta-se da realidade e não consegue dar conta de discipliná-la.”*

Sob esses dizeres, fica fácil constatar o quanto as discussões sobre a legislação florestal estão repletas de conteúdo ideológico. Não apenas por parte dos setores produtivos interessados na reforma. Mas porção significativa dos movimentos ambientalistas também não abre mão de discursos acalorados e moralizantes.

Em meio a vários *rounds* entre ambientalistas e produtores rurais, o grande temor é que a sociedade seja a primeira a experimentar a lona. Inserido em um contexto global de mercado, o Brasil possui funções estratégicas, tanto no que diz respeito à produção de gêneros alimentícios quanto à preservação dos recursos naturais, tendência do mundo atual. Dessa forma, qualquer discussão que vise estabelecer critérios para as atividades produtivas e para a proteção ao meio ambiente não pode ficar relegada ao discurso de classes específicas, mas deve envolver toda a sociedade.

No que diz respeito ao conteúdo ideológico do relatório, Rebelo fez ressalvas quanto aos interesses estrangeiros na legislação florestal brasileira. Creditou à mesma o título de inibidora da competitividade dos produtos agropecuários nacionais em relação ao mercado mundial.

“A imensa maioria de pequenos e médios proprietários pratica ainda uma agricultura pré-capitalista ou semi-capitalista, quase de subsistência, de baixo uso de capital e tecnologia. O declínio do preço médio do que produzem não tem como ser compensado pela aplicação de ganhos tecnológicos ou de

¹⁵ Os depoimentos de Aldo Rebelo contidos neste capítulo foram obtidos do Parecer apresentado pelo deputado em relação ao Projeto de Lei em debate.

capital (...) A maior ameaça ao grande produtor é a elevação de custos de produção imposta pela legislação ambiental e florestal na realização de obras, contratação de escritórios de advocacia e renúncia de áreas destinadas à produção. A legislação ambiental funciona como uma verdadeira sobrecarga tributária.”(Parecer do Deputado Aldo Rebelo ao Projeto de Lei N. 1876/99, p. 5)

Em seu parecer, Rebelo também descreve o trabalho de algumas organizações não governamentais estrangeiras. Segundo o deputado, muitas estariam sendo financiadas com o interesse em reduzir a competitividade dos produtos agrícolas nacionais através de pressões por leis ambientais mais rígidas. *“Observando o esforço de algumas organizações não-governamentais estrangeiras contra a expansão da nossa fronteira agropecuária, é o caso de se perguntar como o padre Antônio Vieira: estão aqui em busca do nosso bem ou dos nossos bens?”*, comenta Rebelo.

Na visão de boa parte dos produtores rurais, a legislação ambiental brasileira representaria uma sobrecarga econômica capaz de reduzir a competitividade do produto nacional em relação ao mercado mundial. Roberto Smeraldi, diretor da ONG “Amigos da Terra”, é autor de uma analogia interessante que ajuda a compreender essa realidade.

“O feliz proprietário de uma padaria acorda um dia para descobrir que toda sua rua foi tomada por concorrentes. Logo as lojas se multiplicam em cada esquina do bairro, depois pelos bairros adjacentes, até que a cidade inteira se vê assoberbada de fazedores de pãesinhos. Fatalmente, o preço do produto despenca, achatando ou aniquilando a margem de lucro. O sujeito, estarecido, não tem alternativa senão fechar as portas. Em lugar disso, no entanto, ele expande seus domínios sobre a paisagem infundável de padarias na esperança de garantir algum fluxo de caixa”. Segundo Smeraldi, essa seria a realidade do agronegócio brasileiro.

Pacífico é o entendimento de que o mercado mundial de gêneros agrícolas é altamente competitivo. Ao seu favor, países desenvolvidos subsidiam seus produtores a fim de atribuir-lhes relevância em meio a esse acirrado cenário global. Por sua vez, o produtor nacional vêm recorrendo a pressões políticas para abrandar a legislação florestal, que estabelece os limites territoriais disponíveis legalmente à produção. *“A agricultura na Europa é uma agricultura de funcionário público. A agricultura de mercado lá acabou. Ela é estatizada. Em Portugal, basta manter uma vaca viva para*

receber trezentos euros por ano. E é claro que eles pressionam para elevar os custos da agricultura brasileira”, ressalta Rebelo¹⁶.

Por sua vez, os movimentos ambientalistas refutam tal ideia. Para o ex-ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc (2008-10), a afirmação de que ONGs estariam fazendo o jogo do empresas estrangeiras *“é uma visão conspiratória sobre a realidade”¹⁷*. No entendimento do geógrafo e advogado ambientalista Kláudio Cóffani¹⁸, a agricultura nacional já estaria desempenhando um papel convergente com o interesse de empresas internacionais. *“O que domina a agricultura nacional não é nenhum interesse nacionalista. É só o interesse das multinacionais. O Brasil, assim como outros países do mundo, produz para abastecer os mercados norte-americano e europeu. Gastamos terra brasileira, mão-de-obra brasileira, água brasileira para alimentar a produção do capitalismo internacional. Nessa linha, desde o plantation do período colonial, a agricultura brasileira sempre existiu para atender aos interesses internacionais”,* comenta. No que diz respeito ao papel das organizações não governamentais, Cóffani também diverge da visão apresentada pelo relator da reforma do Código: *“Mas também há verdade no discurso do Aldo. Existem ONGs que vivem só do capital estrangeiro cedido para estas defenderem interesses internacionais no país. Mas não dá para generalizar”*.

O Atual Código Funciona?

A simples pergunta se o Código funciona ou não pode parecer um pouco minimalista perante as dimensões do debate. Contudo, é a premissa básica para qualquer proposta de alteração da lei. Segundo o ex-ministro Carlos Minc, o Código Florestal Brasileiro tem o objetivo de preservar florestas, biomas, ecossistemas e dar sustentabilidade ambiental às propriedades de exploração agrícola do país. Mas será que esses objetivos estão sendo alcançados?

¹⁶ Depoimento colhido do programa *Espaço Aberto*, do canal Globo News, de 18 de fevereiro de 2010.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Geógrafo e advogado, participou da fundação do Instituto Ambiental Vidágua. É conselheiro da Rede de ONGs da Mata Atlântica - RNA e foi membro do CONAMA de 2003 a 2008.

Para o ambientalista João Paulo Capobianco¹⁹, a redução do desmatamento na Amazônia, por exemplo, de 27 mil quilômetros quadrados para apenas sete, demonstra o quanto o Código Florestal é efetivo na defesa deste recurso.

Porém, à medida que a redução do desmatamento em biomas como o amazônico atinge níveis históricos, também bate sucessivos recordes o número de propriedades rurais em desconformidade com a legislação.

Segundo Rebelo, se a lei estivesse realmente funcionando, não estariam cerca de noventa por cento dos produtores rurais na ilegalidade. *“Setenta e cinco por cento da produção de arroz do país, quase toda a de maçã de Santa Catarina, de uva no Rio Grande do Sul, de café no Espírito Santo, a banana do Vale do Ribeira e toda a criação de boi no Pantanal não estariam ilegais”*, acrescenta.

No entanto, para chegar à conclusão sobre o funcionamento do Código, as discussões vão muito além dos números de desmatamento e de propriedades ilegais.

Na visão do advogado Kláudio Cóffani, quando se questiona o funcionamento da lei, na verdade põe-se em questão a sua aplicabilidade. *“Quando nos deparamos com o tráfico de armas, o tráfico de drogas em todos os bairros do país, ficamos nos perguntando se o Código Penal funciona? Com o abandono da educação e da saúde, que são direitos garantidos pela Constituição, questionamos se a mesma funciona e ficamos querendo modifica-la?”*, exemplifica.

Para o biólogo e ambientalista Clodoaldo Gazzetta²⁰, a lei ainda não funciona de forma plena justamente pelo fato de ser amplamente descumprida. *“Se o Código funcionasse na prática, não teríamos ocupações irregulares, as várias enchentes e os demais desastres que temos visto”*, explica.

Durante Audiência Pública realizada em 08 de dezembro de 2009, o ex-ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Reinhold Stephanes (2007-10), relacionou a proteção florestal à redução na emissão dos gases estufa. No que contempla o efetivo

¹⁹ Biólogo e ambientalista especializado em Educação Ambiental pela Universidade de Brasília, foi fundador e superintendente da Fundação SOS Mata Atlântica, membro da Coordenação Nacional e da Secretaria Executiva do Fórum das ONGs Brasileiras preparatório para a Rio 92. Foi também membro do Grupo de Trabalho Interministerial e do Grupo Consultivo do Governo Federal sobre Diversidade Biológica. Recentemente, ocupou o cargo de secretário-executivo do Ministério do Meio Ambiente.

²⁰ Clodoaldo Armando Gazzetta é formado em Biologia pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. Foi Secretário do Meio Ambiente de Bauru entre 1993 e 1996. Participa de três ONGs brasileiras: Instituto Socioambiental, Fundação SOS Mata Atlântica e Instituto Ambiental Vidágua. É fundador do Partido Verde de Bauru e atualmente foi eleito 1º suplente para a Câmara Legislativa do Estado de São Paulo.

funcionamento do Código Florestal, o ministro acredita que a lei deixa de apreciar a realidade do agronegócio no país. *“Neste momento, dos mais de 5,5 milhões de agricultores brasileiros, três milhões, mais da metade, está fora da legislação; e destes, como consequência, um milhão de agricultores terão de deixar suas propriedades, porque elas se tornarão inviáveis em termos de utilização”*.

Através desse discurso, o ministro destaca a ideia de que o Código atual inviabiliza certas práticas agrícolas, gerando como consequência a redução da produção e da renda de muitos municípios brasileiros. *“Se pegarmos o território nacional e diminuirmos as áreas destinadas às unidades de conservação, terras indígenas, reserva legal, APP e também as áreas consideradas de alta e extrema biodiversidade, restariam apenas 23% do território brasileiro para desenvolver atividades econômicas”*, comenta Stephanes.

Do ponto de vista ambiental, a fala do ministro aponta certo equívoco. Equívoco este que constantemente repercute no ideário de muitos produtores rurais, de que as áreas protegidas são intocáveis. A presidente da CNA, a senadora por Tocantins, Kátia Abreu (DEM), em entrevista à revista *Veja*, endossou a afirmação do ministro:

“Quero fazer um desafio aos ministros do Trabalho, Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário: que eles administrem uma fazenda de qualquer tamanho em uma nova fronteira agrícola e aplicar as leis trabalhistas, ambientais e agrárias completas na propriedade. Se, depois de três anos eles conseguirem manter o emprego e a renda nessa propriedade, fazemos uma vaquinha, compramos a terra para eles e damos o braço a torcer” (*Veja*, Editora Abril, de 28 de abril de 2010, p.25)

Quando o ministro afirma que restariam apenas 23% do território nacional para o desenvolvimento de atividades econômicas, deixa de contemplar a importância das atividades de baixo impacto e dos serviços ambientais. Porém, há atualmente certa divergência entre ambientalistas quanto ao retorno financeiro dos serviços ambientais. *“Já fizemos uns trezentos seminários para discutir isso e ainda não chegamos a uma solução ideal”*, afirma Gazzetta. Segundo o ambientalista, ainda não há regras claras sobre quem deva pagar por tais serviços. Contudo, afirma que a devastação florestal, por mais que em curto prazo possa parecer rentável, pode comprometer significativamente a qualidade da propriedade. Dessa forma, para o ambientalista, o governo deveria agir de forma mais intensa para prestigiar as práticas sustentáveis e

preservacionistas. *“Como exemplo, cito as comunidades que vivem no Vale do Ribeira. O governo deveria compensá-las pela porção de Mata Atlântica que preservam”*.

Para Cóffani, um dos principais problemas no tocante aos serviços ambientais é que o mercado de carbono ainda não paga pela mata em pé. *“Isso vai contra os interesses dos países desenvolvidos pelo fato de que isso daria muito dinheiro aos países mais pobres”*, observa.

Entretanto, o artigo segundo, parágrafo primeiro da Lei 4771/65, admite a supressão total ou parcial de florestas de preservação, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social. A Resolução 369/06 do CONAMA regulamenta este dispositivo legal e cria um leque amplo de possibilidades para adequações, sem necessidade de abolir a proteção legal já estabelecida.

Contudo, a aplicabilidade do texto da Lei ainda encontra outros empecilhos. De acordo com a proposta apresentada de reforma do Código, os estados passariam a ter maior autonomia legislativa no tocante às matas. A reforma consideraria atributo desses entes federativos a elaboração de Zoneamento Ecológico-Econômico e de um Plano de Recursos Hídricos. A partir destes, seria permitido aos estados, por exemplo, reduzirem em até 50% as faixas mínimas de APP. Tal ideia, trazida pelo projeto de reforma da Lei, encontra-se em convergência com o que parte significativa dos críticos do atual Código e os produtores rurais pensam sobre o assunto. Segundo essa via de pensamento, a legislação florestal atual seria muito genérica, deixando assim de apreciar as especificidades locais.

“Ao determinar reserva de 20% na área da Mata Atlântica e 80% na Amazônia Legal, a legislação criou um outro problema de difícil solução. No Rio Grande do Sul, as mais de 600 mil propriedades não possuem o estoque necessário para cumprir a exigência, ficando portanto na ilegalidade. No Norte do País, a exigência inviabiliza o retorno do investimento, fixando na prática uma moratória branca para a atividade produtiva. O Estado do Amazonas, embora tenha uma área mais de seis vezes maior do que o Rio Grande do Sul, tem menos de 10% do seu número de propriedades, ou seja, pouco mais de 50 mil, e possui 98% do seu território coberto por vegetação nativa, de tal forma que é mais fácil ao Amazonas cumprir a exigência de 80% de Reserva Legal, do que ao Rio Grande do Sul alcançar a meta de 20% da Mata Atlântica”.(Parecer do Deputado Aldo Rebelo ao Projeto de Lei N. 1876/99, p. 35)

De acordo com Rebelo, ao estabelecer uma norma geral sem que fosse permitido a cada estado encontrar a solução adequada para a ocupação do próprio território, a legislação tornou impossível de ser cumprida. Ainda segundo o deputado, a Constituição Federal já dá aos estados a competência para legislar: *“O problema é que os estados ainda não tiveram a iniciativa de realizar estudos de Zoneamento Econômico-Ecológico e programas de recuperação ambiental. Com a reforma, os estados teriam cinco anos para isso”*, defende.

Em contrapartida, Capobianco acredita que a proposta do deputado poderá resultar em uma mudança radical no Código Florestal e no conceito básico de proteção das matas brasileiras. *“É fundamental a participação dos estados e municípios no processo de conservação. Mas o que a reforma propõe não é isso. Ela está transferindo aos estados e municípios a competência inclusive de definir áreas de proteção. Na verdade, teríamos uma situação bem diferente da que existe hoje”*, contesta.

Para exemplificar sua afirmação, Capobianco citou a situação de Santa Catarina. Segundo o ambientalista, o estado teria reduzido unilateralmente de cinquenta para cinco metros algumas áreas de preservação permanente. Tal fato está atualmente sendo discutido no Supremo Tribunal Federal, para apreciação de suposta inconstitucionalidade do ato.

Do ponto de vista do engenheiro agrônomo do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais – ICONE, André Nassar²¹, transferir certas competências aos estados seria algo positivo. Defendeu ainda a elaboração de uma regra geral mais técnica, que estabelecesse conceitos precisos de APP, por exemplo, levando em consideração as condições da fisionomia vegetal, dos rios, do solo. E, a partir daí, os órgãos estaduais competentes poderiam definir uma norma que seja coerente com tais princípios técnicos.

Contudo, uma das principais críticas acerca do atual Código é justamente que o mesmo carece de um melhor embasamento técnico e científico. Os conceitos de APP e Reserva Legal, por exemplo, não são pacíficos e gerais na legislação florestal vigente. Realidade essa que resulta em certa imprecisão na aplicação do texto de lei. *“Tecnicamente, o Código atual e qualquer outra legislação é incompleta”*, afirma Cóffani. A defesa de estudos técnicos mais aprofundados é ponto de convergência entre os diversos lados interessados na discussão sobre a Lei.

²¹ Depoimento obtido do programa *Painel*, do canal Globo News, de 19 de junho de 2010.

Ainda no que diz respeito à ampliação da competência dos estados para legislar sobre as florestas, muitos ambientalistas acreditam que isso poderia gerar uma “guerra fiscal-ambiental” entre unidades federativas. Muitos acreditam que, ao atribuir competência para que os estados reduzam em até 50% as APPs, a maioria do setor produtivo se sentiria mais atraído a desenvolver suas atividades em regiões cujas exigências ambientais sejam mais brandas. *“Se o Código for por estado, pode prevalecer a oportunidade casuística daquele estado”*, afirma Gazzetta. Segundo Capobianco, com as alterações propostas, o risco de uma guerra fiscal adaptada à guerra florestal será eminente. *“O que não podemos é fazer com que o licenciador seja o mesmo que faça as definições (das áreas de proteção)”*, explica. No mesmo sentido, Cófani acrescenta: *“Isso ampliaria a influência de poderes locais sobre os órgãos municipais e estaduais, onde o poder é mais facilmente comprado. Teríamos uma destruição geral”*.

Ainda nesse caminho, o de tornar a lei menos genérica e mais atenta às especificidades dos âmbitos local e regional, os ambientalistas ressaltam ainda outro ponto importante. O de que bioma não respeita limites de unidades federativas.

De acordo com o pensamento dominante do segmento, a melhor maneira de contemplar as características singulares de cada região seria a elaboração de estudos técnicos e científicos que objetivassem a construção de uma legislação florestal por bioma, não por estado. *“O que não pode haver é um tratamento de unidade federativa para bioma. (...) Não podemos ter um critério de proteção para a Mata Atlântica no estado de São Paulo e outro para o Rio de Janeiro e para o Espírito Santo”*, observa Capobianco. Endossando esse pensamento, Clodoaldo Gazzetta acrescenta: *“Chegaremos a um grau de evolução que teremos um Código Florestal específico para cada bioma”*.

Entretanto, a questão sobre o funcionamento efetivo da legislação florestal vigente ainda passa por outros pontos de discussão. Uma das grandes críticas acerca da aplicabilidade do Código diz respeito às estruturas de licenciamento ambiental e fiscalização.

No que se refere ao licenciamento ambiental, atualmente consiste em licença prévia e licença de operação. A primeira é requerida pelo órgão gestor, mediante apresentação de relatório ambiental preliminar ao órgão competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente, o SISTEMA. No caso de significativa degradação ambiental, em função da escala e da intensidade do manejo florestal e da peculiaridade

dos recursos naturais, pode ainda ser exigido estudo prévio de impacto ambiental para sua concessão. Já a licença prévia autoriza a elaboração do Plano de Manejo Florestal Sustentável (artigo 17 da Lei 9.985/2000), condição dada para o início das atividades na unidade de manejo. E as despesas referentes ao licenciamento ambiental são de responsabilidade do concessionário.

A grande crítica em relação ao licenciamento diz respeito à burocracia, a morosidade nas concessões e a falta de estrutura dos órgãos competentes. Segundo Mário Mondolfo²², superintendente de infraestrutura rodoviária da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, o licenciamento ambiental torna-se o principal responsável pela demora na efetivação das obras que envolvem o setor. No mesmo sentido, o engenheiro civil e diretor-geral da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, Marcos Maia Porto²³, enfatiza que o processo de licenciamento é extremamente abrangente e complexo: *“De certa forma, poderia ser simplificado. O licenciamento é tratado igualmente para toda e qualquer atividade produtiva, mas poderia ser mais específico, voltado para cada atividade”*.

Durante as audiências públicas realizadas pela Comissão Especial, muitos foram os problemas levantados a respeito do processo de licenciamento ambiental. Dentre os principais, destacam-se a falta de estrutura dos órgãos competentes, a limitação operacional do IBAMA e dos órgãos ambientais estaduais e o conflito de competência entre os entes responsáveis pela concessão.

Segundo dados apresentados por Rebelo²⁴ durante audiência pública, em países como Portugal, Estados Unidos e Canadá, o prazo máximo para o licenciamento ambiental seria de sessenta dias. Após esse prazo, a licença seria automaticamente concedida. *“As autarquias desses países fazem uma fiscalização rigorosa das obras. E no caso de haver algo em desacordo com a legislação, as multas são pesadíssimas e os engenheiros responsáveis têm, inclusive, cassada sua licença para exercer a profissão”*, acrescentou o relator, que defende a descentralização dos licenciamentos para os órgãos estaduais.

Para Cóffani, a carência de fiscalização é um dos principais responsáveis pelo amplo descumprimento da lei. *“A lei só existe quando ela tem poder coercitivo. Se não*

²² Depoimento em Audiência Pública de 27 de outubro de 2009, realizada em Brasília (DF). Consta na página 44 do Parecer do deputado Aldo Rebelo ao Projeto de Lei em questão.

²³ Idem.

²⁴ P. 49 do referido parecer.

existe poder coercitivo, não há respeito à lei". Ainda na opinião do advogado, os órgãos de fiscalização são pessimamente estruturados: *"Não há mão-de-obra qualificada para atender a demanda de fiscalização e licenciamento. O setor administrativo é o grande gargalo. E isso não é por acaso"*.

Além das carências envolvendo a fiscalização e o licenciamento ambiental, outro ponto destacado quanto a aplicabilidade concreta do Código Florestal diz respeito às políticas públicas. É quase unânime entre os setores envolvidos nesse debate sobre a reforma da Lei que o incentivo governamental às práticas consideradas ecologicamente sustentáveis é ferramenta relevante ao cumprimento da norma.

"Se a proteção ao meio ambiente for feita só através de instrumentos impositivos, sempre haverá alguém que vai transgredir a legislação", observa Gazzetta. Nesse sentido, o acesso ao crédito, por meio de bancos e órgãos públicos, tem se mostrado eficiente na defesa dos recursos naturais. Cóffani, por sua vez, destaca a instrução normativa de vinte e oito de fevereiro de 2008, na qual ficaria estabelecido o embargo à propriedade rural que não atendesse às exigências da legislação ambiental ou praticasse crime contra o meio ambiente. *"Embargo da produção é mexer no bolso. É onde o produtor mais sente"*, ressalta o advogado. *"No mesmo período, o Banco Central soltou um manual de crédito rural incluindo que quem tivesse punição ambiental ainda pendente não teria acesso a esse tipo de crédito. Nesse momento, o país estava dando um grande salto para realmente ver as coisas funcionarem. O resultado foi que a ministra do Meio Ambiente em poucos meses deixou o cargo e o BC alterou o manual"*, acrescenta Cóffani.

Segundo Rebelo, outra ferramenta importante para o cumprimento amplo e efetivo do Código seria a viabilização do pagamento por serviços ambientais, matéria esta atualmente bastante controversa e sem diretrizes específicas. O deputado ainda acrescenta a importância da certificação ambiental como incentivo ao cumprimento da lei: *"É necessário também estabelecer critérios e formas de certificação daqueles agricultores que de fato investem num sistema produtivo mais conservacionista"*.

Nessa direção, de tornar mais ampla a defesa das matas através de políticas alternativas às de mero comando e controle, o ex-ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, em Audiência Pública realizada pela Comissão Especial que trata da reforma do Código, expôs o acordo celebrado entre o MMA e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. *"O programa 'Mais Ambiente' será um programa de apoio tecnológico, educação ambiental, apoio financeiro, ou seja, de apoio geral aos*

agricultores para que possam cumprir a lei, possam se adequar, possam viabilizar ambientalmente as suas explorações”. Esse programa é uma resposta às críticas feitas por parte do setor produtivo rural em relação às políticas ambientais adotadas. Segundo estes, operações como a “Arco de Fogo” e a “Arco Verde” seriam exemplos de como as políticas atuais estariam dando mais ênfase à repressão ao crime em detrimento do incentivo às práticas ecologicamente viáveis e a educação ambiental.

A Insegurança Jurídica

Imagine a seguinte situação hipotética. Certo dia, visando facilitar o deslocamento de pedestres, a câmara municipal de sua cidade resolve editar uma norma que amplia a metragem mínima das calçadas em quase o dobro da medida original. Para se adequar à nova lei, os proprietários de residências já instaladas teriam que recuar suas fachadas em alguns metros. Caso contrário, além dos custos da adequação, seriam punidos com multa para cada dia em que permanecessem em desconformidade com a nova norma.

Através desse exemplo fictício, podemos ter uma leve noção do tamanho do impasse que envolve o cumprimento do Código Florestal. Ao longo dos anos, o direito ambiental brasileiro e mundial evoluíram. Junto a essa evolução, surgiu a necessidade da edição de novas normas que apreciassem essa realidade. Deste modo, algumas leis tiveram que sofrer significativas alterações, ao passo que outras precisaram ser incluídas no ordenamento jurídico nacional.

E como ficam os proprietários rurais que se adequaram à legislação então vigente e agora se veem na ilegalidade em razão dessas alterações?

O princípio da segurança jurídica é um direito fundamental e um princípio essencial ao cumprimento do Direito. Não é de se espantar que a população insurja-se contra medidas que *a priori* atinjam seus direitos fundamentais, pressionando os governos para que sejam mantidos seus direitos adquiridos. Porém, com a necessidade de adequar o sistema político-econômico adotado pelo país ao direito positivado, é atributo dos legisladores editar determinadas reformas, que, por sua vez, sejam compatíveis com os dizeres constitucionais. Tais modificações, invariavelmente, de alguma forma afetam parte ou o todo da população.

Com a finalidade de adequar a legislação florestal aos novos anseios protecionistas, ao longo dos anos, diversas normas cuidaram de alterar o Código. Como resultado dessa crescente rigidez legislativa, diversos produtores rurais, acostumados às antigas práticas, passaram figurar na ilegalidade.

Durante Audiência Pública realizada pela Comissão Especial para discutir a reforma do Código, o representante da Articulação Nacional da Agroecologia – ANA, Luiz Henrique Gomes de Moura, considerou que nunca houve políticas públicas voltadas ao cumprimento da lei florestal. *“Ao contrário, as políticas eram voltadas para o desmatamento e para a expansão das fronteiras agrícolas. Com o crescimento da consciência ecológica, nos últimos anos, veio o aumento da repressão e das punições. E como cobrar de agricultores analfabetos o conhecimento completo da legislação, se nunca houve uma política clara de educação ambiental?”*, argumenta.

Na recente história brasileira, várias foram as tentativas governamentais de promover a integração de áreas de matas ao território nacional. Com essa finalidade, diversas políticas de incentivos fiscais motivaram a migração de pessoas interessadas em povoar e desenvolver atividades econômicas nessas regiões.

Em 10 de outubro de 1940, na cidade de Manaus, o então presidente Getúlio Vargas pronunciou o célebre “Discurso do Rio Amazonas”. Em sua fala, pregou o que chamava de “ocupação dos espaços vazios”:

“O nomadismo do seringueiro e a instabilidade econômica dos povoados ribeirinhos deve dar lugar a núcleos de cultura agrária, onde o colono nacional recebendo gratuitamente a terra desbravada, saneada e loteada, se fixe e estabeleça a família com saúde e conforto. Nada nos deterá nesta arrancada, que é, no século XX, a mais alta tarefa do homem civilizado: conquistar e dominar os vales das grandes torrentes equatoriais, transformando sua força cega e sua fertilidade extraordinária em energia disciplinada. A Amazônia, sob o impulso fecundo da nossa vontade e do nosso trabalho, deixará de ser, afinal, um simples capítulo da história da Terra, e, equiparando-se aos outros grandes rios, tornar-se-á um capítulo da história da civilização”. (Disponível em virtualbib.fgv.br, 2008.)

Desde então, a integração da região amazônica, de acordo com o pensamento da época, passou a ser estimulada por meio do desenvolvimento de atividades econômicas, que em pouco presavam pela conservação dos recursos florestais.

Em 1960, com a inauguração da rodovia Belém-Brasília, com cerca de quatrocentos e cinquenta quilômetros dentro da Amazônia, multiplicaram-se as fazendas na região, sobretudo no sul do Pará. Anos depois, outros grandes estímulos do poder público à agropecuária modificaram significativamente a paisagem natural da área. Programas como o de Integração Nacional (PIN) e de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste, o PROTERRA, lançados em 1970 pelo governo Garrastazu Médici, aceleraram ainda mais este processo. Associadas à construção das rodovias Transamazônica, Cuiabá-Santarém e Manaus-Porto Velho, as políticas públicas do período trataram de inserir definitivamente a região amazônica no mapa da agropecuária nacional.

Ainda na década de setenta, a política de concessão de crédito aos produtores rurais das regiões Norte e Centro-Oeste era diretamente proporcional à área desmatada. A garantia de quitação da dívida com os bancos públicos da época seguia a proporção do montante de terras destinadas à produção. Ou seja, quanto maior o percentual de mata existente em uma propriedade, menor a garantia que o proprietário oferecia ao pagamento do crédito.

Segundo o governador do estado do Mato Grosso, Silval Barbosa (PMDB), a orientação do governo militar à época era no sentido de desmatar 50% da área ocupada para garantir a posse. Além disso, havia incentivo para o desmatamento das margens de rios para evitar a malária. *“A política era a de Integrar para não entregar”*, destaca.

O também ex governador do Mato Grosso e atualmente considerado um dos maiores produtores de soja do mundo, Blairo Maggi (PR), em sua exposição durante Audiência Pública para tratar das reformas do Código, ressaltou que o estado é hoje um dos mais bombardeados em relação às questões ambientais. *“A insegurança jurídica que há na área ambiental é muito grande. O que é legal hoje passa a ser ilegal amanhã, sem conversar, sem discutir com ninguém”*.

Desde 1965, pelo menos onze leis, de alguma forma, alteraram o Código Florestal. A Medida Provisória n. 2166/67 de 2001 é exemplo claro de toda essa polêmica envolvendo a segurança jurídica. Por meio dela, aumentou-se a área destinada a reservas florestais na Amazônia Legal. A exigência que era a de manutenção de 50% da área de matas passou a ser de 80%. Além disso, a MP também alterou de forma relevante o conceito de Reserva Legal, conforme observou o advogado da Federação da Agricultura de Minas Gerais, Marcos de Abreu e Silva:

“Até 28.05.2000, a Reserva Legal no Brasil constituía-se em uma reserva que literalmente tinha o objetivo de proteção das florestas e de outras formas de vegetação. Era uma reserva que propriamente poderia chamar-se de reserva florestal, cujo objetivo maior era preservar as matas brasileiras ainda existentes. A partir de então, a Reserva Legal deixou de ser reserva florestal para se tornar a área dentro do imóvel destinada à sustentabilidade dos recursos naturais, incluindo-se, até mesmo, como finalidade para essa mesma área, o objetivo de permitir a reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas. Foi radicalmente modificada a natureza e o objetivo da antiga obrigação.” (SILVA, Marcos de Abreu e. *Reserva Legal: novos aspectos conceituais e responsabilidades*. Disponível em feamg.org.br)

Ainda no que se refere a esta medida provisória, o IBAMA teve o entendimento de que as autorizações de desmatamento emitidas antes da edição da nova norma tornaram-se sem efeito. Desse modo, os proprietários que obtiveram autorizações de desmatamento e não as utilizaram, não poderiam mais fazê-lo. Para os que já as utilizaram, mesmo que parcialmente, foi estabelecida a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, de forma que não fossem prejudicados por eventuais fiscalizações. Por outro lado, na prática, a assinatura do TAC significou para o proprietário rural que se encontrava em situação regular antes da nova lei, a responsabilidade de assumir do próprio bolso o ônus do reflorestamento.

Em recente entrevista ao portal *Consultor Jurídico* (12 de abril de 2009), o jurista e ex-ministro da Justiça, Miguel Reale Jr., qualificou a legislação ambiental de “desastre” e “legislação mais envergonhante do Direito brasileiro”. No mesmo sentido, discorreu Rebelo acerca do Código Florestal:

“Absurdas alterações que sofreu em anos recentes, que o tornaram uma caricatura de si próprio, um arremedo de seu espírito original. É paradoxal que em plena democracia ele tenha sido completamente alterado por decretos, portarias, resoluções, instruções normativas e até por uma medida provisória que virou lei sem nunca ter sido votada. As alterações tornaram de tal forma a legislação impraticável.” (Parecer do Deputado Aldo Rebelo ao Projeto de Lei N. 1876/99, p. 04)

Na visão de Cóffani, a justificativa de que o amplo descumprimento do Código se deve em razão da insegurança jurídica é uma ideia minimalista e imprecisa sobre

todo o processo de aperfeiçoamento das leis ambientais. Além disso, ressaltou que este fato não é privilégio do produtor rural, mas de todo o setor produtivo. *“Um percentual dos produtores rurais ilegais é vítima da própria ignorância. Outros da própria ganância. E existem ainda aqueles prejudicados por abusos de poder cometidos por agentes públicos e aqueles que são vítimas também da exploração do sistema financeiro nacional e internacional”*, explica o advogado.

Segundo Capobianco, a alegação de que os produtores se tornaram ilegais da noite para o dia é equivocada. *“Esta é uma visão errada sobre o Código. Existem vários mecanismos de compensação. O proprietário não é obrigado a abrir mão de uma área produtiva para se regularizar. Ele pode contribuir com a recuperação em outras regiões, adquirir áreas em parques estaduais ou nacionais, por exemplo”*, ressalta.

Anistia e Regularização das Áreas já Consolidadas

O Projeto de Lei n. 1876 de 1999, que propõe a reforma do Código Florestal, tem como um dos pontos centrais a anistia aos desmates ilegais e degradações ambientais causadas até 22 de julho de 2008. Além disso, o projeto relatado pelo deputado Aldo Rebelo defende não apenas a proibição das autuações e a suspensão das multas e sanções administrativas como também a regularização das áreas agrícolas já consolidadas.

Por meio dos parágrafos terceiro e quarto do artigo 24, o projeto do “Novo Código Florestal” proíbe autuações e suspende as multas já aplicadas por supressão irregular de vegetação nativa em Áreas de Preservação Permanente, nas Reservas Legais ou em locais de inclinação entre 25° e 45°, praticadas até a data citada.

Em documento redigido em conjunto entre a Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente (ABRAMPA), a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Associação Nacional de Procuradores do Trabalho (ANPT) e a Associação do Ministério Público Militar (ANMPM), todas manifestaram discordância *“democrática e jurídica”* quanto à reforma. No que diz respeito à anistia proposta, demonstraram repúdio quanto à ação:

“As mais graves ilicitudes cometidas durante quarenta e três anos serão ignoradas e perdoadas pela simples adesão e cumprimento de um Programa de Regularização Ambiental. Com isso, a legislação pátria estará premiando todos aqueles que descumpriram a legislação vigente e penalizando todos os empreendedores que arcaram com os ônus decorrentes do cumprimento da função socioambiental da propriedade, em um verdadeiro estímulo à concorrência desleal e ao descrédito das instituições públicas”. (CHERUBINE, Gustavo Belic. *Manifesto pela Manutenção do Código Florestal*. Disponível em www.brasilianasorg.com.br, acessado em 20/08/2010)

Em carta publicada pela Revista “*Science*”²⁵, Jean Paul Metzger, do Instituto de Biociências da Universidade de São Paulo (USP), Thomas Lewinsohn, do Departamento de Biologia Animal da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Luciano Verdade e Luiz Antonio Martinelli, do Centro de Energia Nuclear na Agricultura (USP), Ricardo Ribeiro Rodrigues, do Departamento de Ciências Biológicas da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (USP), e Carlos Alfredo Joly, do Instituto de Biologia da UNICAMP, também refutaram essa ideia constante do projeto de reforma da Lei. Segundo estes, o referido dispositivo implicaria no impedimento da regeneração de ecossistemas impactados, na perpetuação da degradação e na perda dos recursos ambientais. De acordo com os pesquisadores, a redução da restauração obrigatória de vegetação nativa ilegalmente desmatada, a partir das análises da relação espécies-área, provavelmente importaria na extinção de mais de cem mil espécies.

Outro argumento também utilizado para defender a reforma do Código é a suposta falta de áreas agricultáveis no Brasil. Em relatório patrocinado pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária, os estudos concluíram que o país possui “apenas” 29% de áreas disponíveis para a prática de atividades agrícolas. Tais dados foram intensamente questionados pela comunidade científica. Em recente estudo coordenado pela Esalq – USP, demonstrou-se que o país ainda dispõe de 57% de área de vegetação natural, com mais de cem milhões de hectares plenamente aptos a implantação de atividades agrícolas, considerando os padrões atuais da Lei 4771 de 1965 e as Unidades de Conservação.

Em contrapartida a esses argumentos, Rebelo alega que o projeto por ele relatado também prevê a proibição de desmatamentos com a finalidade de abertura de

²⁵ Publicada em 16 de julho de 2010.

novas áreas agrícolas por um prazo de cinco anos. *“O novo Código reduzirá o desmatamento no país e possibilitará a inclusão na legalidade dos 90% de propriedades rurais que hoje se encontram em desconformidade com a lei”*, afirma Rebelo, referindo-se também a suspensão das multas pelo mesmo prazo, de cinco anos.

De acordo com o engenheiro agrônomo André Nassar, a discussão sobre o desmatamento zero, especialmente no que diz respeito à Amazônia, já é algo aceito informalmente entre o setor agrícola. *“Acuar muito o setor produtivo apenas não resolve. Deve-se também estabelecer um compromisso com os produtores rurais”*, acrescenta Nassar.

Já para Capobianco, a moratória de desmatamento proposta por Rebelo não pode ser considerada uma garantia da redução do desmatamento. No que se refere à suspensão das multas, o ambientalista se mostrou radicalmente contra: *“Sabe por que os produtores rurais não se utilizam dos mecanismos legais de compensação? Porque não há uma insistência no cumprimento da lei. Há uma certeza de impunidade (...) É perigoso se criar uma imagem de que no Brasil as normas de nada valem”*.

De acordo com a visão de Nassar, a regularização dos produtores deve ser encarada como uma meta: *“Não para ser atingida hoje. Mas deve-se dar um tempo para isso. Muitos custos da regularização hoje são inviáveis”*.

Gerd Sparovek, pesquisador da Esalq – Usp, em reunião realizada pela Comissão Especial para discutir a reforma do Código, apresentou estudo sobre os custos médios da recuperação do déficit gerado pelos desmatamentos realizados:

“Considerando o Brasil com um todo, num caso hipotético em que fosse feita a recuperação de todo déficit pelo restabelecimento da vegetação natural através de plantio, haveria um custo provável de duas vezes o PIB anual de todo o setor agropecuário, apenas com o plantio, sem considerar a perda da produção nas áreas reconvertidas. Esta, com certeza, não é uma solução realista considerando prazos curtos ou médios.” (Parecer do Deputado Aldo Rebelo ao Projeto de Lei N. 1876/99, p. 33)

No que diz respeito aos custos da recomposição vegetal das áreas devastadas, Cóffani faz uma relevante ponderação: *“Cada caso é um caso. Os custos de construção de uma casa própria para as famílias de baixa renda são viáveis? Sem o apoio do governo, não. Visto o programa ‘Minha Casa, Minha Vida’*”.

No mesmo sentido, Gazzetta acredita que a participação do Poder Público no auxílio à recomposição das áreas desmatadas é fundamental. *“Os custos não são tão altos assim se houver uma parceria entre produtores, Poder Público e a sociedade civil”*. Citou também um projeto que pretende recuperar uma área de aproximadamente cento e setenta hectares, de forma a exemplificar como tais parcerias são efetivas na proteção ao meio ambiente: *“O Vale do Ribeira tem uma experiência bem sucedida nesse sentido. Há uma campanha que fornece as mudas, o proprietário entra com a mão-de-obra e o governo do estado ajuda no que faltar, como cercas, adubo. É uma complementação de ações.”*

As Áreas de Preservação Permanente

Através do próprio nome, *Área de Preservação Permanente*, podemos notar o quanto estes espaços são relevantes para a proteção dos recursos naturais. Segundo definição do atual Código, são áreas, cobertas ou não por vegetação nativa, que desempenham a função ambiental de preservar os recursos hídricos, paisagens, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, de proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Os artigos 2º e 3º da lei 4775/65 trazem aquilo que é considerado APP:

Artigo 2º: Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:

- 1 – de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- 2 – de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- 3 – de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- 4 – de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

5 – de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;
- c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados “olhos d'água”, qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;
- d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;
- h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

Artigo 3º: Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

- a) a atenuar a erosão de terras;
- b) a fixar dunas;
- c) a formar faixas de proteção ao longo das rodovias e ferrovias;
- d) auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;
- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;
- h) a assegurar condições de bem-estar público.

§ 1º: A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

§ 2º: As florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei.

Contudo, na prática, a realidade de boa parte da produção agropastoril se mostra bastante diversa da estipulada pelo texto da lei. Várias atividades tradicionais, como a

criação de boi no Pantanal e a de arroz no Rio Grande do Sul, por exemplo, são praticadas em territórios considerados de preservação permanente. Nelson Ananias Filho, representante da Confederação da Agricultura e Pecuária, durante os debates realizados pela Comissão Especial, elucidou o impasse acerca do tema:

“Então, se eu for cumprir 100% da legislação hoje, não é só aqui no Nordeste, na beira do São Francisco que eu vou inviabilizar (a produção agrícola). Vou inviabilizar todo o café do Espírito Santo, todo o café do sul de Minas, que são áreas de APP por declividade, 70% das bacias leiteiras de Minas Gerais, 90% da cana-de-açúcar no Nordeste — lembrando que são atividades implantadas muito anteriormente ao Código; as plantações de maçãs em Santa Catarina; arroz no Rio Grande do Sul, que são áreas de várzea, e toda a uva do Rio Grande do Sul, todas em áreas de APP”. (Parecer do Deputado Aldo Rebelo ao Projeto de Lei N. 1876/99, p. 72)

Porém, a discussão sobre quem surgiu primeiro, o ovo ou a galinha, o Código ou as práticas agropecuárias, em pouco elucida as soluções necessárias ao caso. O que de fato é inquestionável é que, historicamente, diversas foram as culturas praticadas em áreas de várzeas, encostas e topos de morros, entre outras. Entretanto, com a evolução da proteção legal sobre esses espaços, produtores que há anos desenvolviam suas atividades nestas áreas foram colocados em cheque pela ameaça da ilegalidade. As sanções penais e administrativas se tornaram a principal vertente da política ambiental para estes casos nos últimos anos.

De conceituação genérica e pouco precisa, as Áreas de Preservação Permanente vagam no ideário geral como uma abstração de difícil aplicabilidade às realidades concretas. Nesse sentido, Cóffani argumenta que a falta de apreciação da diversidade biológica e geológica do território brasileiro agrava ainda mais essa imprecisão técnica e legislativa. *“Cada um tem uma ideia de APP na cabeça. O paulista acha que APPs são as margens dos rios. Para aquele que mora em Natal, as APPs são as dunas. Já para os que moram em Minas, são os topos e encostas de morros. A legislação traz conceitos muito diversos de APP. Consequentemente, ninguém sabe ao certo o que ela é (...) A conceituação e aplicação dos conceitos da lei são uma bagunça. Na área ambiental é um verdadeiro caos”*, opina.

Da maneira como são hoje delimitadas, as áreas de preservação permanente obedecem a uma lógica amplamente discutível. Com base no critério de delimitação por metragem, esses espaços são estipulados por uma norma genérica que determina suas

medidas mínimas, de acordo com a classificação dos mesmos. Sob esse critério, por exemplo, todos os rios cuja largura seja inferior a dez metros, devem manter uma área mínima de trinta metros de APP. Porém, o que diversos especialistas discutem é justamente a imprecisão desse critério, uma vez que deixa de apreciar as especificidades de cada localidade. Sabendo que o solo da região de Bauru, no interior São Paulo, é mais arenoso que os que margeiam os rios do Pantanal, por exemplo, os rios paulistas careceriam de maior área de mata ciliar para evitar erosões e o assoreamento. Contudo, a legislação atual estipula as mesmas medidas para cursos d'água com larguras semelhantes, desprezando as características geológicas de cada território.

“O que pode haver é a realização de novos estudos técnicos para redefinir os conceitos de APP. Mesmo porque o critério de faixas definidas já não é o ideal do ponto de vista ambiental”, opina Capobianco. No mesmo caminho, o secretário estadual do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais de Alagoas, Alex Gama de Santana²⁶, contestou a forma como o Código Florestal trata a questão das áreas de preservação nas margens dos cursos d'água. Entende que as áreas de maior fragilidade encontram-se próximas às nascentes, nas áreas mais altas, e não onde o rio atinge sua maior largura. Portanto, acredita que os limites estipulados pela lei estão *“distantes da realidade local e ambiental”*.

A solução proposta pelo Projeto de Lei n. 1876/99 para que os critérios de estipulação das APPs passem a contemplar de forma mais precisa as especificidades de cada localidade, é a ampliação da competência legislativa dos estados para legislar sobre tal matéria. Contudo, conforme vimos nos tópicos anteriores, também não é uma solução ideal na visão do movimento ambientalista. Este acredita que a solução mais adequada seria uma discriminação por bioma, uma vez que o mesmo não se limita às divisas territoriais das unidades federativas.

Ainda de acordo com o referido projeto de lei, de forma a viabilizar legalmente as atividades já consolidadas em algumas regiões, seriam desconsiderados como áreas de preservação os topos de morros e as terras acima de mil e oitocentos metros de altitude. Desconsidera ainda as várzeas, condicionando a supressão da vegetação às leis estaduais e recomendações técnicas dos órgãos ambientais e de pesquisa agropecuária, conforme já mencionado. Entretanto, o atual Código contempla tais espaços como essenciais à preservação dos recursos hídricos, da estabilidade geológica e do fluxo

²⁶ Depoimento em Audiência Pública realizada em 13 de novembro de 2009, em Maceió (AL). Consta no Parecer do deputado Aldo Rebelo ao referido Projeto de Lei, p. 66.

gênico. Ai é que se figura o impasse. Como implantar a proteção ambiental gerando o menor impacto possível às práticas econômicas já estabelecidas?

De acordo com o ex-ministro Carlos Minc, entre os pontos de consenso no que se refere às APPs, está o uso das várzeas e encostas já consolidadas, sobretudo com árvores frutíferas e plantas lenhosas, desde que não haja a supressão de novas vegetações nativas. Sobre as APPs e reservas legais, lembrou que não são unidades de conservação e, portanto, não são espaços intocáveis. Nesse sentido, ressaltou que os mesmos podem ser utilizados dentro do que a legislação prevê. Ainda, citou a publicação de uma instrução normativa realizada pelo Ministério do Meio Ambiente, regulamentando cerca de doze atividades que podem ser realizadas em APPs.

Outro ponto de concordância entre ambientalistas e representantes do setor produtivo rural é a possibilidade do computo das áreas de preservação permanente no montante da Reserva Legal. Propriedades rurais como as localizadas na Amazônia, por exemplo, onde boa parte das terras são cortadas por rios, teriam maior espaço disponível para as práticas agrícolas. De acordo com este pensamento, as exigências da lei a respeito das áreas de preservação e das reservas florestais seriam as responsáveis pela inviabilidade econômica de várias propriedades agrícolas, principalmente no que se refere aos pequenos proprietários.

Contudo, muitos ambientalistas discutem que os referidos institutos de proteção exercem funções diversas, porém complementares. O manifesto redigido por várias associações representativas do Ministério Público, conforme citado anteriormente, endossa essa visão:

“Enquanto a APP desempenha primordialmente as funções de preservação de áreas e ecossistemas frágeis, a Reserva Legal foca-se na conservação de vegetação e fauna nativa, representativas do bioma em que estão localizadas. A Área de Preservação Permanente e a Reserva Legal integram um mosaico de proteção de serviços ecológicos como abrigo de fauna, polinização, manutenção da biodiversidade, estoque de carbono e regulação do clima. A confusão entre os aludidos institutos gera o enfraquecimento deste mosaico e reduzem consideravelmente as mencionadas funções ambientais características de cada um.” (CHERUBINE, Gustavo Belic. *Manifesto pela Manutenção do Código Florestal*. Disponível em www.brasilianasorg.com.br, acessado em 20/08/2010)

Pelo menos em relação aos pequenos proprietários, a soma das APPs nas reservas legais já aparece como ponto de consenso. Para as propriedades de até cento e

cinquenta hectares ou até quatro módulos fiscais, a permissão para tanto só dependeria de uma alteração legislativa.

Em meio a todo esse impasse acerca das áreas de preservação, o estado do Paraná encontrou uma solução que merece destaque. De acordo com Vitor Hugo Ribeiro Burko²⁷, presidente do Instituto Ambiental do Estado do Paraná, o que ocorreu no estado foi um grande “pacto social”. Foi criado um grupo, com mais de 50 entidades, e começou-se a interpretar a região sob os mais diversos prismas – mapa hídrico, mapa de remanescentes florestais, mapa econômico, mapa urbanístico, entre outros. “*Fomos sobrepondo os mapas, procurando fazer a análise racional justamente da relação custo/benefício*”. Constatou-se quais áreas devem ser recuperadas e preservadas, e quais, pela extrema produtividade, podem continuar a ser utilizadas. Desse trabalho resultou um mapa que constitui uma das ferramentas para a construção da política ambiental dentro do estado do Paraná. Tal solução é um exemplo que vem de encontro com a real necessidade de modernização do Código, conciliando a proteção ambiental com o pleno desenvolvimento das práticas econômicas.

A Reserva Legal

O instituto da Reserva Legal está apoiado nas bases mais tradicionais da legislação ambiental brasileira. Criado pelo patriarca da independência, José Bonifácio de Andrada e Silva, tal instituto originalmente propunha que um sexto das propriedades fosse destinado à preservação das florestas. Com o preço da madeira em constante ascensão no mercado mundial devido à escassez do produto, o objetivo era resguardar as matas nacionais. Não tinha como referência de primeiro plano a preocupação ambiental, muito embora Bonifácio possa ser considerado nosso primeiro ecologista. A defesa dos recursos florestais ligava-se mais aos interesses econômicos que aos preservacionistas.

Contudo, com o advento da lei 4771/65 que instaurou o atual Código Florestal, o referido instituto se tornou um dos mais relevantes para a preservação das matas brasileiras. De conceituação bastante genérica e disforme no que se refere à sua aplicabilidade, o Código conceitua-o como:

²⁷ Depoimento em Audiência Pública realizada em 10 de dezembro de 2009, em Brasília (DF). Consta no Parecer do deputado Aldo Rebelo ao referido Projeto de Lei, p. 127.

Artigo 1º, III – Reserva Legal: Área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.

Entretanto, o grau de sua importância para a preservação dos recursos naturais pode ser considerado igualmente proporcional às divergências que atualmente vem gerando. Há os que simplesmente querem acabar com o instituto. Outros querem que não seja obrigatório para os pequenos agricultores familiares. Há também aqueles que consideram a reserva necessária e estrategicamente importante para a preservação ambiental.

De acordo com o manifesto realizado e endossado por associações representativas do Ministério Público pela manutenção do atual Código, *“o projeto relatado pelo ilustre deputado Aldo Rebelo propõe a mutilação da Reserva Legal, com medidas que, na prática, irão torná-la completamente ineficaz”*.

Representando majoritariamente os interesses de boa parte dos produtores rurais brasileiros, o artigo 13 do referido projeto dispensa a obrigatoriedade de manutenção da Reserva Legal em imóveis com até quatro módulos fiscais. A alegação para tanto é a de que o pequeno proprietário é hoje o mais atingido pela rigidez da legislação florestal. Tendo em vista a baixa renda mensal, o declínio do preço dos produtos agrícolas no mercado mundial, a falta de capital para investimentos e a ausência de tecnologia, o atual Código, ao impor as mesmas obrigações aos pequenos e grandes produtores, estaria inviabilizando a pequena propriedade.

Porém, o que muitos ambientalistas contestam em relação a este ponto se refere ao fato de que, considerando que cada módulo fiscal corresponde a uma área que varia de 5 a 110 hectares, tal proposta estaria abrindo a possibilidade para que propriedades com até 440 hectares não precisem manter qualquer tipo de vegetação nativa conservada.

Segundo Gazzetta, o pequeno produtor não é o principal transgressor da legislação. No mesmo sentido, Capobianco acredita ser necessário repensar este caso, porém sem grandes alterações na legislação. *“Podemos sim rever a regra de recomposição e fazer uma diferenciação quanto ao pequeno proprietário. O que não*

podemos fazer é modificar a legislação, porque não precisa. O texto só precisa de ajustes, não de modificações radicais”, acrescenta.

A suposta justificativa para essa hipótese de inexigibilidade de Reserva Legal seria a proteção da pequena agricultura familiar. Todavia, o projeto de reforma não faz qualquer referência à condição sócio-econômica do beneficiário da dispensa.

“Na prática, será a justificativa para que grandes proprietários de terras façam o desmembramento da matrícula de seus imóveis durante a tramitação do projeto, de forma a não terem qualquer área preservada em toda a extensão de seu empreendimento. Não se trata de uma mera especulação, mas de uma realidade que já está se concretizando” (CHERUBINE, Gustavo Belic. *Manifesto pela Manutenção do Código Florestal*. Disponível em www.brasilianasorg.com.br, acessado em 20/08/2010)

Esse fato, anunciado pelos críticos da reforma do Código, já vem se tornando uma realidade. Segundo artigo publicado no jornal Folha de São Paulo do dia 04 de julho de 2010, foi detectado um aumento significativo dos pedidos de fracionamento de propriedades com áreas maiores que quatro módulos fiscais no interior de São Paulo. Ação esta que o periódico definiu como um “ataque preventivo” dos produtores rurais. Contudo, Cóffani alega que não será difícil operacionalmente para que os órgãos responsáveis pela fiscalização constatem tais abusos.

Outro ponto bastante discutido da diz respeito ao artigo 26 do referido projeto. Tal norma abriria espaço para que a recomposição do percentual necessário de reserva florestal possa ser realizada com o plantio intercalado de vegetação exótica ou através do instituto da compensação. Entretanto, os ambientalistas contestam o fato de que um dos principais objetivos da Reserva Legal é justamente a preservação do ecossistema nativo. Sendo assim, de nada adiantaria a recomposição com espécies exóticas.

“Isso resultará em um factóide ambiental e, longe de manter a biodiversidade de uma porção representativa de um ecossistema, criará ‘desertos verdes’ de eucaliptos ou de outras espécies que poderão ser exploradas economicamente”. (CHERUBINE, Gustavo Belic. *Manifesto pela Manutenção do Código Florestal*. Disponível em www.brasilianasorg.com.br, acessado em 20/08/2010)

No que se refere à compensação, o parágrafo 5º do artigo 26 do projeto do Novo Código Florestal versa que ficará a critério do proprietário ou possuidor do imóvel rural a substituição da conservação do percentual de RL por uma das seguintes alternativas:

I – aquisição de Cota de Reserva Ambiental – CRA;

II – arrendamento de área sob regime de Servidão Ambiental ou Reserva Legal equivalente em importância ecológica e extensão, no mesmo bioma, conforme critérios estabelecidos em regulamento; ou

III – doação ao Poder Público de área localizada no interior de unidade de conservação do grupo de proteção integral pendente de regularização fundiária, ou contribuição para fundo público que tenha essa finalidade, respeitados os critérios estabelecidos em regulamento.

Entretanto, vários críticos defendem a opinião de que tal instituto atentaria contra a preservação da vegetação de diversos ecossistemas.

“Certamente será mais vantajoso para diversos empreendimentos uma prestação pecuniária que permita o desenvolvimento predatório em biomas fragilizados, como no interior de São Paulo, no Triângulo Mineiro e em regiões de cerrado.” (CHERUBINE, Gustavo Belic. *Manifesto pela Manutenção do Código Florestal*. Disponível em www.brasilianasorg.com.br, acessado em 20/08/2010)

Outro ponto de discussão referente à compensação das RLs é a exigibilidade do atual Código de que a mesma seja realizada dentro da respectiva microbacia. Na visão da maioria dos órgãos representativos dos produtores rurais, como a CNA, a flexibilização dessa norma implicaria em maiores possibilidades de cumprimento efetivo da lei. Nesse caminho, Gustavo Ribas Cursio²⁸, pesquisador da EMBRAPA, sugere que a compensação ocorra dentro da mesma bacia hidrográfica, fato que, segundo ele, não implicaria em danos ao meio ambiente, ao tempo que facilitaria a aplicação do instituto. Em convergência com essa opinião majoritária, o ex-ministro Carlos Minc endossa a ideia de que a compensação possa ser feita na mesma bacia

²⁸ Depoimento em Audiência Pública realizada em 10 de novembro de 2009, em Brasília (DF). Consta no Parecer do deputado Aldo Rebelo ao referido Projeto de Lei, p. 50.

hidrográfica e mesmo bioma, com a possibilidade de ser realizada até fora dos limites territoriais do respectivo estado.

Referências

Livros

HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos: O Breve Século XX*, trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

MAGALHÃES, Juraci Perez. *Comentários ao Código Florestal: Doutrina e Jurisprudência*. 2ª Edição. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

MAGALHÃES, Juraci Perez. *A Evolução do Direito Ambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 14ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento e Ecologia*. São Paulo: Editora Saraiva, 1975.

PEREIRA, Osni Duarte. *Direito Florestal Brasileiro: ensaio*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950. apud VICTOR, Mauro Antonio Moraes. *A Devastação Florestal*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura, [s.d].

Legislações

BRASIL. *Código Civil*. 3ª edição, Vade Mecum. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 167.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. 3ª edição, Vade Mecum. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 7.

BRASIL. *Parecer do Deputado Aldo Rebelo ao Projeto de Lei n. 1876/99*. 08/06/2010. 270 páginas.

Periódicos

FOLHA DE S. PAULO. Disponível em www.folha.uol.com.br, acessado em 02/06/2010, as 18:25.

O ESTADO DE S.PAULO. Disponível em www.estadao.com.br, acessado em 23/07/2010, as 10:30 a.m.

JORNAL DA CIDADE. Disponível em www.jcnet.com.br, acessado em 21/09/2010, as 19:22.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *A Compensação de Reserva Legal através de Contrato de Arrendamento e os Incentivos à Proteção Florestal*. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, vol. 48, p. 30 – 45, outubro-dezembro de 2007.

REVISTA GUIA EXAME. São Paulo: Editora Abril, novembro 2009.

REVISTA VEJA. São Paulo: Editora Abril, 04 de agosto de 2010.

_____. São Paulo: Editora Abril, 28 de abril de 2010.

_____. São Paulo: Editora Abril, 14 de julho de 2010.

STRUCHEL, Andréa; SERVILHA, Élson Roney. *O Direito, as Leis e a Gestão das Florestas*. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, vol. 46, p. 17 – 40, abril-junho de 2007.

ZANCHET, Rovená. *Áreas de Preservação Permanente: um desabafo quanto à sua abrangência, sua residência junto ao meio urbano e um estudo de caso envolvendo o parcelamento do solo para a instalação de loteamento*. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, vol. 48, p. 192 – 223, outubro-dezembro de 2007.

Internet

CAPOBIANCO, João Paulo. 19/06/2010. Programa Paineis, canal Globo News. Entrevista concedida a Tonico Ferreira. Disponível em youtube.com.br, acessado em 21/06/2010, às 13:25.

CHERUBINE, Gustavo Belic. *Manifesto pela Manutenção do Código Florestal*. Disponível em www.brasilianasorg.com.br, acessado em 20/08/2010.

IBGE. Disponível em www.ibge.gov.br, acessado em 05/10/2010, às 16:43.

MINC, Carlos. 18/02/2010. Programa Espaço Aberdo, canal Globo News. Entrevista concedida a Carlos Monfort. Disponível em youtube.com.br, acessado em 23/07/2010, às 9:35 a.m.

NASSAR, André. 19/06/2010. Programa Paineis, canal Globo News. Entrevista concedida a Tonico Ferreira. Disponível em youtube.com.br, acessado em 21/06/2010, às 13:25.

REBELO, Aldo. 18/02/2010. Programa Espaço Aberdo, canal Globo News. Entrevista concedida a Carlos Monfort. Disponível em youtube.com.br, acessado em 23/07/2010, às 9:35 a.m.

REBELO, Aldo. 19/06/2010. Programa Paineis, canal Globo News. Entrevista concedida a Tonico Ferreira. Disponível em youtube.com.br, acessado em 21/06/2010, às 13:25.

SILVA, Marcos de Abreu e. *Reserva Legal: novos aspectos conceituais e responsabilidades*. Disponível em feamg.org.br, acessado em 17/08/2010, as 10:18.

VARGAS, Getúlio. *Discurso do Rio Amazonas*. Disponível em virtualbib.fgv.br, acessado em 19/10/2010, as 21:26.

Agradecimentos

Este livro representa bem mais que a conclusão de um curso. Mas a consolidação de quatro anos de convivência afetiva e intelectual na Universidade Estadual Paulista – UNESP.

Gostaria de agradecer a todos que, de alguma forma, fizeram parte dessa importante etapa da minha vida. Agradeço aos amigos, familiares e professores que comigo compartilharam esses anos de conquistas diárias, no sentido de amadurecimento pessoal e profissional.

Agradeço ao Prof. Dr. Carlo José Napolitano pela atenção dedicada ao meu trabalho. Aos membros da banca de avaliação, Prof. Dr. Maximiliano Martin Vicente e Prof. Dr. Ângelo Sottovia Aranha, por engrandecerem este projeto.

Por fim, deixo meu reconhecimento a todos aqueles que lutaram e deram a vida pela preservação do nosso meio ambiente.

Muito Obrigado,

Murillo Pereira