

RECURSOS FLORESTAIS CONSIDERAÇÕES SOBRE SUA TUTELA JURÍDICA NO BRASIL

Marília Gomes Campos Libório
Universidade Estadual Paulista- Faculdade de Ciências e Tecnologia
(Depto de Planejamento)- Campus de Presidente Prudente- Estado de São Paulo

INTRODUÇÃO

A proteção das árvores e das florestas é regra que se encontra em todos os povos, desde os tempos mais remotos até a atualidade, porque sempre foram identificadas como um dos elementos mais importantes à vida humana e as instituições jurídicas, reflexos de cada estrutura social, sempre estabeleceram sanções contra os indivíduos que, sem objetivos justificáveis, destruíram estes recursos da natureza.

O preceito normativo tem variado em função da abundância ou escassez de arborização em um dado território. Na medida em que ocorre um aumento na densidade demográfica, há uma demanda maior de recursos florestais para atender aos diversos tipos de produtos solicitados pelas atividades domésticas e indústrias e, como isso, torna-se mais severas as restrições para o consumo e as sanções para os infratores.

Conforme explica Pereira (1), “esse fenômeno é perfeitamente compreensível e lógico, quando se reconhece o poder inexorável das leis que econômicas e nos destinos da humanidade”. São essas mesmas leis que esclarecem porque, nas regiões em que as florestas são abundantes, o homem deixou de atender às regras de seu controle ou sua ampliação somente quando se é atingido pelas consequências do desaparecimento de determinado bem é que a preocupação sobre ele se instala. De fato, os governos trataram de impor normas restritivas ao consumo e aplicar punição ao desperdício e a destruição a partir de situações em que as florestais ou determinadas espécies de vegetação começaram a desaparecer.

Inicialmente, os povos preocuparam-se apenas com a destruição das florestas pelo fogo, isso faz sentido na medida em que as habitações eram construídas em suas bordas, para facilitar o acesso à lenha e ao carvão, e o incêndio florestal representava risco total para as aldeias instaladas em seus limites. Assim sendo, medidas drásticas eram tomadas contra aqueles que atentavam fogo na vegetação. Na Grécia antiga, por exemplo, há indícios históricos de que este crime era punido com a pena de morte. Na Roma imperial, a pena era de deportação. Avançando no tempo no tempo, mas com a mesma rigidez, encontra-se o antigo Direito Francês (Ordenação de 1669, tit. 27, art. 32), que estabelecia a pena de punição corporal para o incendiário de florestas ou madeiras. Acontece que esta punição não estava especificada para os crimes culposos ou dolosos e, por este motivo, a Declaração de 16 de novembro de 1714 ordenava que os infratores fossem castigados com o morte.

Toda a evolução das sociedades foi acompanhada pela evolução de seu próprio Direito. As populações cresceram e as técnicas aperfeiçoaram-se. E o significado das florestas e de suas madeiras foi sendo gradativamente ampliando. Se, de início, as normas jurídicas destinavam-se a contemplar aspectos econômicos de florestas e de segurança contra incêndios, em benefício das populações limítrofes, o panorama atual é muito mais abrangente. Com o advento da Revolução Industrial, quando o progresso acelerado e o aumento populacional passaram a depender de novas fontes de energia e quantidades cada vez maiores de recursos naturais, como o consequente desgaste e desequilíbrio do meio ambiente, houve necessidade de atualizar-se o ordenamento jurídico das sociedades, para que disposições coercitivas passassem a aplicar meios de conservar e desenvolver as riquezas naturais, dentro de uma perspectiva de proteção ao meio ambiente e à sociedade, como um todo.

De fato, é o que se observa na legislação dos Estados contemporâneos e o Brasil não foge à regra. Tem-se, no país, um conjunto de regras que, se fossem devidamente observadas, poderiam ter evitado o desmatamento indiscriminado tanto da Mata Atlântica e da Floresta Amazônica, quanto de outros agrupamentos vegetais distribuídos do meio ambiente, houve necessidade de atualizar-se o ordenamento jurídico das coercitivas passassem a aplicar meios de conservar e desenvolver as riquezas naturais, dentro de uma ambiente e à sociedade, como um todo

De fato, é o que se observa na legislação dos Estados contemporâneos e o Brasil não foge à regra tem-se, no país, um conjunto de regras que, se fossem devidamente observadas, poderiam ter evitado o desmatamento indiscriminado tanto de Mata Atlântica e da floresta Amazônica, quanto de outros agrupamentos vegetais distribuídos por todo o território nacional.

Dada a importância da compreensão dos mecanismos legais que podem colaborar para a manutenção do equilíbrio da paisagem vegetal, ou restabelece as condições para a sua recuperação, por se nestes breves apontamentos, uma análise das principais normas que foram elaboradas com o objetivo de proteger o meio ambiente e, em especial, os recursos florestais do Brasil

A tutela jurídica dos recursos florestais no Brasil.

Ao lado de algumas especificidades próprias da colonização portuguesa, a evolução da tutela jurídica das florestas no Brasil obedeceu as mesmas etapas que de outros países iniciando-se com regras para a prevenção ou punição para os casos de incêndio. O que se destaca nos seus primórdios, com clareza, é o monopólio da Coroa portuguesa para exploração do pau Brasil. Todavia, na medida em que tanto esta espécie quanto outras foram escasseando, editaram-se normas para reduzir a devastação e para proceder-se a uma exploração racional das reservas. Eram providências jurídicas emanadas de uma perspectiva eminentemente econômica e, mesmo assim, apenas para salvaguardar os interesses reais.

A dimensão mais ampla, voltada para a função de proteção que a floresta exerce, só foi contemplada, pela legislação, quatro séculos depois do descobrimento, quando muitas das florestas do país já haviam sido dizimadas, provocando a degradação de áreas extensas do território, como todas as implicações que isto possa significar, desde o prejuízo para as outras formas de vida a ela vinculadas, até próprio desequilíbrio ambiental.

Também é recente a preocupação com a fundação sociais, pois seu amparo jurídico só comparece a partir das últimas décadas, quando o Direito contemporâneo passa a dar guarida a reivindicações dessa ordem.

Atualmente, destacam-se três fontes principais de tutelas destes recursos: a Constituição Federal de 1988, a Lei Federal de 1988, a Lei Federal N° 6 938, de 31.08.81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e a Lei Federal N° 4 771, de 15.09.65, que institui o novo Código Florestal, com suas respectivas normas regulamentadoras e complementares.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Carta de 1988 apresenta pela primeira vez, na história do Direito Constitucional brasileiro, um nítido interesse em proteger o meio ambiente de forma específica, e ao mesmo tempo, global. A apreciação das Constituições anteriores demonstra que o tratamento dispensado aos bens da natureza era diluído e, às vezes, casual, sendo que alguns componentes do meio ambiente eram referidos pontualmente, como no caso das florestas, caça e pesca, ou através da disciplina de matérias indiretamente relacionadas a eles.

O Brasil, como os demais Estados contemporâneos, evolui de uma situação de Estado liberal para o de características sociais e, ao avanço sobre o individualismo exacerbado, tanto nosso país, quanto as demais sociedades complexas modernas, vêm se organizando em direção ao entendimento do bem-estar da coletividade. Por outro lado, a observação de direitos mais amplos, como o direito ao meio ambiente equilibrado, também tem estado presente nos textos constitucionais mais recentes. No caso brasileiro, os legisladores constituintes de 1988 foram sensíveis a estes novos valores sociais e aprovaram diversos dispositivos, dentre os quais devem ser apontados, pela sua atualidade e porque interessam ao presente estudo, os arts. 170 e 225.

Estes dois artigos referem-se ao meio ambiente protegido e equilibrado como um direito de todos. Todavia é preciso salientar, antes de qualquer outro raciocínio, que a todo direito corresponde uma obrigação. Ora, se todo o povo brasileiro tem este direito, tem. Necessário e da mesma forma, o dever de defendê-lo e preservá-lo, tanto através de seus próprios atos, quanto através do Poder Público, que o representa. A ninguém é permitido agir de modo contrário, sob as penas da lei.

Acontece, porém, que ambos devem estar concientizados para a questão e isto, na realidade, ainda está distante do patamar desejável. Por este motivo os, constituintes propuseram os parágrafos e incisos do art. 225, que contêm

os instrumentos a serem acionados para que o referido equilíbrio ecológico do meio ambiente seja mantido ou recuperado, dependendo do caso ou da região. E, assim, dentre as várias, medidas, reforçaram-se a promoção de educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública. (S.º1 VI), podendo esta, aqui, ser entendida como a tomada de consciência por parte de todas as instâncias da sociedade, principalmente dos indivíduos que participam dos diversos segmentos do poder. Além dos mais, para que este dever possa ser cumprido é fundamental que haja uma legislação apoiada em atos administrativos correspondentes (regulamentos, instruções, portarias, etc.) que de respaldo a este princípio constitucional. Tais normas jurídicas devem ser coerentes e harmoniosas entre si, bem como agragentes e suficientemente claras para que toda sociedade possa nelas se apoiar, tanto para nortear as suas atividades, quanto para exigir a efetivação de medidas necessárias por parte dos agentes públicos. Neste sentido, ainda há muito para se fazer.

LEI Nº 6938/81- POLITICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

O segundo dispositivo legal básico que deve ser apresentado para a construção deste cenário tutelar é a Lei Federal Nº 6938, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, aperfeiçoado, posteriormente, pela Lei Nº 7804, de 8.07.89, e pela Lei Nº 8028 de 12.04.90.

Este texto legislativo tem por finalidade conceituar legalmente meio ambiente e implantar um sistema nacional, que ofereça condições, através de uma estrutura ordenada de órgãos técnico- político- administrativos, para atender a objetivos amplos, como a preservação do meio ambiente, melhoria e recuperação de qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, ao País, a oportunidade de desenvolvimento sócio-econômico, os interesses de segurança nacional e a proteção da dignidade humana (artigo 2º).

Ao criar o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNA-MA, bem como o Conselho Nacional do Meio Ambiente- CONAMA (órgão consultivo e deliberativo para assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes políticas governamentais sobre o meio ambiente e os recursos naturais, e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões comparáveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à salubridade (qualidade de vida) e instituir o Cadastro de Defesa Ambiental, o Poder Público pretendeu administrar de maneira integrada todos os assuntos relativos a essa matéria. Foi uma tentativa de corrigir os erros passados decorrentes das inúmeras contradições provocadas por medidas conflitantes, emanadas do paralelismo de órgãos encarregados de gerir cada um dos componentes do meio ambiente (água, solo, floresta, etc.), bem como de controlar as agressões efetuadas sobre ele (saneamento básico, controle de poluição, avaliação dos impactos ambientais, etc.), ou, ainda, de nortear determinadas atividades econômicas (pesca, exploração florestal, mineração, etc.).

Para executar e fazer executar a política ambiental, foi criado, pela Lei federal Nº 7 735, de 22.02.89, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis- IBAMA.

CODIGO FLORESTAL BRASILEIRO

O terceiro dispositivo legal, a ser apresentado é a lei federal N° 4 771, de 1965, que instituiu o Código Florestal Brasileiro, atualizada pela lei N° 7 803, de 18.07.89, para atender às novas regras impostas pela Constituição Federal de 1988.

Embora o Código Florestal não tenha a estrutura formal de um código, já que os assuntos não são separados por títulos, capítulos e seções, ele contempla os principais aspectos da problemática florestal, cujo detalhamento fica por conta de regulamentos, instruções e portarias editados pelos órgãos competentes para gerir este recurso natural. Tratam-se, neste caso, de medidas adotadas pelo IBAMA, por repartições estaduais e pelas prefeituras municipais, além de leis editadas pelo legislativo em três níveis de federação atendendo as respectivas competências constitucionais.

O cerne do Código Florestal é a tutela jurídica da floresta e, para atendê-la, ele estabelece os parâmetros para sua proteção, impõe sanções para o seu mau uso e define regras básicas para a sua exploração econômica.

Fazendo-se uma análise de seus cinquenta artigos, pode-se constatar a existência, ainda que de forma dispersa, de nove conjuntos de dispositivos que tratam dos seguintes assuntos: a) caracterização da floresta e demais formas de vegetação como bens de interesse comum (art. 1°); b) preservação (arts. 2° a 10 e 14 a 18); c) medidas contra incêndio (arts. 1 e 15, 15 “e”, “f” e “1”, e 27); d) exploração econômica (arts. 12, 13, 19 a 21, 45 e 46); e) incentivos à atividade (arts. 38, 39 e 41); f) controle e fiscalização (arts. 22 a 24 e 48); g) educação florestal (arts. 20, parágrafo único, 26, a 37 e 45, § 3°); e i) disposições transitórias e finais (arts. 44, 47, 49 e 50).

Embora não tenha definido o que seja floresta, o código considera bens de interesse a todos os brasileiros não só as florestas, mas também as demais formas de vegetação que têm significado para o bem comum. Neste sentido, além das florestas, outras formas de vegetação como o cerrado, os campos, a caatinga, os capões, as campinas, empurram na medida em que protegem os solos que revestem, devendo ser utilizadas somente para consecução do interesse da coletividade e, por isso, foram colocadas sob a tutela do Poder Público. Conforme explica Faria (2), as florestas e demais formas de vegetação fazem parte do patrimônio ambiental brasileiro e, assim sendo, a proteção florestal atende ao interesse público ou ao que modernamente identifica-se como interesse difuso da comunidade brasileira.

A não observação do princípio da função social da propriedade sujeita a proprietário é desapropriação por interesse social, nos termos dos artigos 184 e 186, II de Constituição.

QUESTÕES RELATIVAS À EFICÁCIA DE LEGISLAÇÃO FLORESTAL

A pesar de ter sido editado há mais de 25 anos, o Código Florestal não conseguiu frear o desmatamento indiscriminado e predatório no país.

Se alguns dos resultados positivos podem ser observados, eles devem ser creditados principalmente ao processo de reflorestamento que se intensificou a partir da implantação de mecanismos de incentivo à atividade florestal. O reflorestamento foi promovido para alimentar diversos segmentos da economia dependentes da matéria prima proveniente das florestas, diminuído, com isso, a pressão que se exercia sobre as coberturas arbóreas primitivas. Outros resultados práticos decorrentes desta atividade também podem ser mencionados, como a ampliação do estoque de madeiras atualmente nas áreas em que se efetivou. Mas, por outro lado, não foi um empreendimento que tenha sido desenvolvido, pacificamente, porquanto teve que enfrentar severas críticas ao implantar florestas homogêneas e exóticas em áreas antes ocupadas por florestas nativas, as quais foram destruídas pela adoção de práticas devastadoras na exploração agro-pastoril, nas minerações e na realização de grandes obras pelo Poder Público. Outro motivo para a questionamento da política de incentivos ao reflorestamento foi a relação custo-benefício, com especial atenção para a não correspondência de incentivos na área social. Dentre os críticos mais presentes deve-se evocar a ilustre e polêmica figura de Lutzenberger (2).

Três grandes ordens de problemas obstaculizam a real eficácia do Código: a) penalidades muito tênues, já que suas infrações são identificadas como contravenções, como execução do crime de se fazer uso de moto-serra sem a devida licença; b) um intrincado, confuso e, muitas vezes, indecifrável conjunto de atos administrativos (regulamentos, instruções, portarias, etc.), que, ao invés de facilitar a compreensão de legislação florestal, tem concorrido para a dúvida de interpretações e dificultado a sua aplicação, tanto por parte dos usuários das florestas e seus produtos, quanto daqueles que, por dever de ofício, deveriam encontrar nos dispositivos legais orientação segura para a sua atuação em todos os recantos do território nacional; e) inexistência de um processo educativo integrado, onde a educação florestal estivesse embutida em um sistema mais amplo de reestruturação dos valores ambientais.

Quanto ao primeiro aspecto, concordamos com Machado (4) quando afirma que “os delitos florestais devem passar a constituir crimes e não contravenção como acontece atualmente. A pena, deve ser aumentada e expressamente previsto agravamento da pena, dependendo do número de árvores atingidas”. Posição semelhante é defendida por Milaré (5) ao analisar o problema da tutela ambiental, reconhecendo que o legislador começa a acordar para a questão ecológica, “intensificando-se, no momento, certos movimentos tendentes a atualizar o manancial legislativo, de molde a criminalizar condutas até agora impuníveis, ou reprimir mais severamente aquelas já existentes”.

O segundo conjunto de problemas envolve diretamente o Poder Público, tanto sob a perspectiva da produção de atos administrativos direcionados para a proteção ou exploração racional dos recursos florestais, quanto sob o prisma da ação fiscalizadora e repressora das práticas delituosas. Conforme discutido anteriormente, a vastidão territorial do país, associada à variedades e multiplicidade de suas características regionais, requer da administração Pública uma competente estrutura

organizacional, capaz de atender, qualitativa e quantitativamente, a todas as reivindicações emanada dos milhares de municípios brasileiros. E, como é de conhecimento geral, grande parte dos reclamos permaneceu sem resposta. O que se dizer, então, de problemas florestais, que nem sequer tangenciam a pauta de interesses de chefes de executivo municipais, cuja cultura ainda não incorporou os valores ambientais de tal forma que pudesse inspirar uma ação mais exigente quando do cumprimento de suas agendas executivas junto aos órgãos federais ou estaduais?

Cientes da importância da questão florestal, alguns administradores públicos, vinculados aos órgãos criados para este fim específico, têm procurado através de adoção de medida formais, implementar a política florestal no país. Ocorre, no entanto, que a descontinuidade administrativa e a necessidade de se tentar corrigir casuisticamente os graves problemas relatados em relatórios especializados e por vasto material produzido a edição de uma grande quantidade de instruções, portarias e outros atos regulamentadores do Código Florestal que, ao sobrepor-se uns aos outros, sem devido cuidado para atualizações pertinentes, resultam em um emaranhado de normas, tornando-se incompreensíveis mesmo para os funcionários florestais que mantêm, com elas, uma certa familiaridade. Além do mais, os recursos orçamentários destinados aos órgãos federais, estaduais e municipais, que têm sob sua tutela a proteção das florestas, estão sempre abaixo de um nível satisfatório, de tal forma que não lhes permite promover capacitação, atualização e ampliação de seus quadros de pessoal, bem como patrocinar salários dignos e que sejam suficientes para estabelecer resistência mínimas às inúmeras tentações a que são submetidos os fiscais florestais.

Por fim, há que se juntar a estas duas dimensões problemáticas, a questão de educação florestal. Tanto o Código Florestal, como a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente dão notório destaque para a promoção do processo educativo, quer voltado para os níveis formais de ensino, em todos os seus graus, quer voltado para a comunidade em geral. Mas, como tantas outras regras, esta também tem permanecido como letra morta da lei. Salvo alguns trabalhos muito bem realizados por instituições em sua grande maioria particulares, a rede pública de ensino, que deveria ser exemplar, tem a restringido, quanto ao conteúdo pertinente à questão analisada, às disciplinas relacionadas como estudo de Ciências, onde comparecem tópicos esparsos de Geografia, Biologia e Botânica, deixando de lado uma visão globalizante, holística, que é básica para o despertar da consciência ambiental. Da mesma forma, muito pouco tem sido feito pelos meios de comunicação e pelo Poder Público no sentido de oferecer condições para o processo de conscientização da comunidade brasileira. Os programas apresentados por rádio ou televisão obedecem aos critérios de audiência, controlada pelos instituídos de pesquisa, e, seguramente, não são os programas educativos que conquistam os maiores índices. Daí, sua apresentação só veiculada quando ocorre algum evento digno de nota, como foi o caso da ECO-92, ou através de emissoras educativas, cujo público presumivelmente já está consciente dos graves desequilíbrios que a sociedade vem impondo da natureza.

CONCLUSÃO

Muito ha por fazer e o esforço é de todos. As reportagem jornalísticas e os relatórios científicos descortinam, a cada dia, novos cenários devastados, traduzindo ação destruidora por parte daqueles que ainda não perceberem o alcance de suas perigosas decisões e omissão por parte do Poder público e daqueles que, embora concededores do problema, silenciam, de forma conivente, sobre a ação predatória. Se todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tem, em contrapartida, o dever de defendê-lo e preservá-lo diz e foi o que a sociedade, através de seus representantes, pediu. Cumpre, agora, o agir coletivo para resgatar-se este bem valioso a floresta e as outras formas de vegetação que tão pouco tem sido respeitados, muito embora, em diversos momentos e em várias contingências sócio- econômico- culturais de cada sociedade, os homens tenham lhe atribuído importância, por vezes, trascendental. O que se propõe é a superação do individualismo inconseqüente e de satisfação, material imediata a qualquer custo, para uma sociedade em que cada um de seus membros possa estabelecer com a natureza uma relação de plena interação, consciente e benéfica para ambos. E a contribuição que a universidade pode oferecer neste sentido através de seus estudos, com subsídios que favoreçam e facilitem a reconstrução de uma relação apoiada em bases valorativas quem se fato e de direito, provoam o reequilíbrio do homem com o seu meio.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) PEREIRA, Osny Duarte, Direito Florestal Brasileiro. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950, p. 7.
- (2) FARIA, Eliana Goulart Leão de O Código Florestal Brasileiro e o seu aperfeiçoamento. In: DALLARI, Adilson de Abreu. Temas de Direito Urbanístico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. P. 80.
- (3) LUTZENBERG, J. A. absurdo de nossa atual política florestal. Ciência e Cultura. N. 33 (5), p. 659-61, 981.
- (4) MACHADO, Paulo Alfonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. P. 353.
- (5) MILAR, édis. Tutela jurisdiccional do ambiente. Revista dos Tribunais, v. 676, n.8, p. 54, fev-1992.