

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



A CONTRIBUIÇÃO PARLAMENTAR PARA A POLÍTICA FLORESTAL NO BRASIL

Maurício Boratto Viana
Consultor Legislativo da Área XI
Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização
Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional

ESTUDO

SETEMBRO/2004



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. AS FLORESTAS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	7
3. AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS E AS NORMAS INFRA-CONSTITUCIONAIS SOBRE FLORESTAS NA HISTÓRIA BRASILEIRA.....	11
Objeto de Análise.....	11
Do Brasil Colônia ao Império.....	12
Da República Velha à Década de 50.....	13
A Década de 60	15
As Décadas de 70 e 80.....	18
A Década de 90:	21
O Novo Milênio.....	23
4. AS FLORESTAS EM PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	25
5. CONCLUSÃO.....	32

© 2004 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

A CONTRIBUIÇÃO PARLAMENTAR PARA A POLÍTICA FLORESTAL NO BRASIL

Maurício Boratto Viana

1. INTRODUÇÃO

A contribuição parlamentar para a tutela florestal ao longo da história brasileira processou-se mediante extensa legislação, com o objetivo tanto de proteger as florestas, quanto de regular a sua exploração. Mesmo hoje, são inúmeras as iniciativas legislativas versando a respeito do tema, ora sobre flora e florestas no sentido mais amplo, ora sobre aspectos específicos deste ou daquele bioma ou unidade de conservação, ora, até mesmo, sobre uma única espécie florestal, como nos casos em que a proposição visa tornar essa espécie imune de corte, por exemplo.

Tamanha atenção legislativa ao tema florestal, todavia, nem sempre estimulou políticas governamentais na área, ou delas decorreu. Por diversas vezes, estas não refletiram o arcabouço legislativo existente, ou não foram uma consequência dele, mas de outros fatos históricos específicos. KENGEN¹ aponta que, embora nem sempre tenha existido uma política florestal explícita, diversas ações e políticas para outros setores tiveram reflexos no campo florestal. O exemplo mais claro talvez seja a política de colonização e de expansão da fronteira agrícola, que é uma das grandes responsáveis pela precária situação atual das florestas em nosso País.

O citado autor reforça ainda a distinção entre legislação e política. A primeira é o conjunto de leis acerca de determinada matéria, enquanto a segunda é o conjunto de objetivos que enformam determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução. Assim, as leis são instrumentos que permitem implementar uma política, porém não constituem, em si mesmas, uma política. Esta emerge, em geral, de outra instância, normalmente

¹ KENGEN, S. A política florestal brasileira: uma perspectiva histórica. Série Técnica IPEF, v. 14, nº 34. I SIAGEF. Porto Seguro, julho 2001, p. 18-34.

do Poder Executivo – da classe dirigente, com maior ou menor influência da sociedade civil organizada –, mas a aplicação de uma política não requer necessariamente a elaboração de novas normas legais.

Assim, a análise da contribuição parlamentar para as políticas governamentais implica a análise da influência das iniciativas legislativas sobre os atos de Governo adotados pelo Poder Executivo. Nesse âmbito, o primeiro aspecto a ser considerado é a complexidade do processo legislativo. Os arts. 59 e seguintes da Constituição Federal especificam as proposições legislativas – as mais importantes das quais são as emendas à Constituição, as leis e as medidas provisórias – e os procedimentos a serem seguidos para que um dia possam elas vir a integrar o ordenamento legislativo pátrio.

Na esfera federal, a tramitação de um projeto de lei, por exemplo, compreende sua elaboração, leitura em Plenário, discussão e aprovação pelas Comissões, eventual apreciação pelo Plenário e, se aprovado, envio à outra Casa legislativa, onde cumpre o mesmo ritual. Se o projeto é emendado, ele volta à Casa de origem – na maioria das vezes, a Câmara dos Deputados – para nova apreciação e, se aprovado, só aí é enviado à Presidência da República para sanção. Mas o projeto ainda pode ser total ou parcialmente vetado pelo Executivo, caso em que o Congresso Nacional, em sessão conjunta, aprecia o veto. Só então o projeto de lei estará pronto para promulgação e publicação.

Nas esferas estadual e municipal, o processo é menos complexo, mas também demanda muito tempo e negociação. E não é difícil perceber que essa tramitação, na maioria dos casos, leva anos para se completar, o que não atende aos interesses do Governo de plantão, em qualquer das três esferas administrativas, que tem quatro anos, no máximo oito, para implementar suas políticas e vê-las produzir frutos. Essa é uma das razões que leva as Administrações a adotar instrumentos mais ágeis, tais como decretos regulamentando leis já existentes, bem como resoluções, portarias e outras medidas administrativas, para imprimir sua marca própria no tempo de que dispõem para governar.

Por essa razão, as políticas governamentais num certo momento histórico não refletem claramente a contribuição parlamentar daquele período. Na prática, essa contribuição se faz sentir principalmente a partir de duas situações: quando a iniciativa legislativa, ainda no início de sua tramitação, detona uma reação do Poder Executivo, que então pode utilizar-se de um dos instrumentos citados para efetivá-la mais rapidamente, ainda que de forma restrita, ou para se contrapor a ela; ou, após vários anos, provavelmente já no contexto de uma

outra Administração, quando a iniciativa passa a integrar o ordenamento legislativo, podendo até já estar defasada.

Ao revés, a influência do Poder Executivo na legislação pátria é bem mais marcante, pois ele detém a exclusividade de algumas matérias e também pode propor as iniciativas legislativas que interessem às políticas governamentais, seja diretamente, seja mediante a atuação de parlamentares de sua base de sustentação no Congresso Nacional. Além disso, o Presidente da República dispõe, nos casos de relevância e urgência – um conceito um tanto quanto vago –, da edição de medidas provisórias – MPs, que têm força de lei e hoje trancam a pauta de votação se não forem apreciadas no prazo de 45 dias. Mas mesmo a utilização desse instrumento nem sempre é garantia de uma rápida tramitação, como é o caso atual da MP que altera o Código Florestal.

FIGUEIREDO & LIMONGI² apresentam interessante estudo que mostra o destino dos projetos de lei – PLs no Congresso Nacional segundo a iniciativa (Poder Legislativo ou Executivo), entre os anos de 1989 e 1998. Assim, dos 16.217 PLs apresentados pelo Legislativo, apenas 262 (1,6%) foram transformados em lei no período, 246 (1,5%) rejeitados, 114 (0,7%) vetados totalmente e 15.595 (96,2%) continuavam em tramitação, haviam sido retirados pelo autor ou arquivados. Esse quadro muda totalmente quando a iniciativa é do Executivo: não computadas as leis orçamentárias e as MPs, foram apresentados 655 projetos de lei ordinária, incluindo medidas administrativas e outras matérias legislativas, dos quais 350 (53,4%) foram transformados em lei e apenas 115 (17,6%) continuavam em tramitação ao final do período. Incluindo-se as leis orçamentárias e as MPs, o percentual de aprovação chega a quase 80%.

Desta forma, o Poder Executivo na maioria das vezes não depende de nova contribuição legislativa para estabelecer políticas nas áreas de seu interesse, desde que estas estejam respaldadas pela legislação existente, incluindo a orçamentária, de forma genérica ou específica. Assim, com o objetivo de imprimir características próprias ao seu Governo – na área florestal, por exemplo –, o Executivo detém grande maleabilidade para fazer valer suas políticas, utilizando-se, caso necessário, dos instrumentos normativos citados, desde que não firam o ordenamento legal. A nova política florestal para a Amazônia, que vem sendo proposta pelo Governo federal neste 2º semestre de 2004, é um exemplo claro dessa discricionariedade.

² FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, pág. 104.

Bem diferentes desse poder discricionário, todavia, são os casos de violação explícita da legislação na área florestal, parte dos quais, infelizmente, continua impune. Não custa lembrar, por exemplo, a atitude dos proprietários rurais em descumprir o que o Código Florestal preconiza em relação às Áreas de Preservação Permanente – APPs e à Reserva Legal. Nesse caso, não só eles, mas também o Poder Público pode ser demandado judicialmente, este por sua omissão na fiscalização do cumprimento da lei, mas isso raramente ocorre, ou ocorre num grau infinitamente aquém do desejável.

A contribuição parlamentar para a área florestal brasileira, objeto deste estudo, comporta, a princípio, uma abordagem em dois níveis distintos: o de normas legais já existentes, que há anos vêm produzindo efeitos em maior ou menor escala – seja como possíveis indutoras de políticas governamentais, seja como consequência direta delas – e o de proposições em tramitação no momento atual, que um dia poderão vir a ser transformadas em leis ou em outras normas potencialmente capazes de ensejar esses reflexos.

No primeiro caso, a análise aqui feita considera principalmente as normas federais, embora haja outras atinentes à matéria nos âmbitos estadual e municipal. Já no último caso, incluem-se neste estudo somente as proposições que tramitam atualmente na Câmara dos Deputados. Não se pode olvidar, contudo, que existem diversas outras em tramitação não só no Senado Federal – e que por esta Casa passaram ou passarão –, mas, principalmente, nas Assembléias Legislativas dos Estados, além da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Isso também ocorre até mesmo nas Câmaras de Vereadores, mas, neste caso, as proposições tratam apenas de questões de interesse local ou suplementam as legislações federal e estadual.

Por fim, antes de enveredar pelas políticas governamentais e pela legislação na área florestal, propriamente ditas, cabe ainda registrar as distinções entre os termos “flora”, “vegetação” e “cobertura vegetal” – que, muitas vezes, são usados uns pelos outros – e a palavra “floresta”, objeto desta análise. Isso se faz necessário, porque as normas ora se referem a um, ora a outro termo, e a tutela das florestas pode estar assegurada mesmo que não haja referência específica a essa palavra. Portanto, nunca é demais lembrar que as florestas são apenas um dos elementos da vegetação ou cobertura vegetal, e se o texto legal se refere a qualquer destas, automaticamente as florestas estão aí incluídas, mas há casos em que a referência é feita diretamente a essa formação vegetal.

Segundo MILARÉ³, a flora é entendida como a totalidade das espécies que compreende a vegetação de uma determinada região, sem nenhuma expressão de importância individual dos elementos que a compõem, incluindo, também, bactérias, fungos e o fitoplâncton marinho. Já por vegetação se entende a cobertura vegetal de uma certa região, organizada em diferentes estratos – arbóreo, arbustivo e herbáceo. A expressão cobertura vegetal é usada, por vezes, como sinônimo de vegetação e de flora, porém existem algumas diferenças conceituais. Por fim, o termo floresta evoca uma formação vegetal de proporções e densidade maiores, sendo que os dicionários a definem como a vegetação cerrada constituída de árvores de porte, cobrindo uma grande área.

Portanto, a tutela às florestas no ordenamento legal pátrio pode ocorrer mediante a referência direta a elas ou o emprego de quaisquer dos termos anteriores, que são mais abrangentes que o específico dessa formação vegetal. Cabe também lembrar que são considerados como ecossistemas florestais brasileiros os seguintes cinco grandes biomas: Mata Atlântica, Floresta Amazônica, Cerrado, Caatinga e Pantanal Mato-Grossense.

Feitas essas considerações, apresenta-se, inicialmente, um histórico da tutela das florestas nas Constituições brasileiras, com ênfase na atual. Depois, passa-se à análise, segundo sucessivos períodos históricos, das principais políticas adotadas na área florestal pelo Governo brasileiro e das iniciativas legislativas transformadas em normas legais, em especial a Lei nº 4.771, de 1965 (“Código Florestal”), hoje modificada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001. Na parte final, faz-se uma análise expedita das propostas de emenda à Constituição – PECs e PLs em tramitação na Câmara dos Deputados que dizem respeito ao tema.

2. AS FLORESTAS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

A análise das sete Constituições brasileiras ao longo de nossa história demonstra uma evolução mais significativa na tutela jurídica das florestas nacionais somente na versão atual. As primeiras Cartas, ainda no século XIX, simplesmente não trataram do assunto, enquanto que as que lhes seguiram, já no século XX, apenas definiram a competência para legislar sobre elas. O certo é que, até a promulgação da atual Constituição Federal, em 1988, as florestas brasileiras ainda não haviam recebido tratamento específico, em nível constitucional, seja como

³ MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, pp. 162-163.

patrimônio ambiental, seja como patrimônio florestal, a não ser sob o prisma da competência legislativa.

A Constituição do Império, em 1824, não tratou do tema florestas, demonstrando a total despreocupação com o assunto nesse período histórico. Conforme salientado por ARAÚJO⁴, o interesse de conservar árvores, à época, não provinha de razões florestais ou ecológicas, mas sim de interesses imediatistas, por elas servirem como fonte de alimentação, demarcação de limites entre comunidades e orientação dos viajantes.

A ausência de diretrizes constitucionais verificada no período imperial para a proteção legal de florestas também se fez sentir na primeira Constituição da República, em 1891. Ela era essencialmente liberal e, ao mesmo tempo que garantia aos Estados total autonomia a respeito, dava aos proprietários poder ilimitado sobre a propriedade. Esse fato produziu efeitos que dificultaram sobretudo as políticas de proteção de florestas das décadas seguintes. Um reflexo claro está no Código Civil de 1916, que tratava das árvores apenas enquanto aspecto limítrofe de definição de propriedade.

Da mesma forma que nas Constituições anteriores, a de 1934 também não definiu uma política de proteção para as florestas. Por outro lado, foi nessa Carta que, pela primeira vez, elas receberam tratamento substantivo explícito. No art. 5º, XIX, “j”, constava: “Compete privativamente à União legislar sobre (...) florestas”. Mais adiante, no mesmo artigo, §3º, estatuiu-se que tal competência não excluía a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. Iniciava-se, pois, o princípio da complementaridade entre os entes federados, seguido nas duas Constituições posteriores e aperfeiçoado na atual. Tais dispositivos deram orientação à legislação ordinária, em especial após a promulgação do primeiro Código Florestal brasileiro, em 1934.

A orientação legislativa inaugurada pela Constituição de 1934 presidiu também a da Constituição de 1937, em seu art. 16, XIV, com algumas modificações, que fortaleceram a competência legislativa da União para o tratamento das florestas. A Carta de 37 não impedia a competência dos Estados, mas submetia-a à da União, derogando as leis estaduais no que fossem incompatíveis com as normas federais (art. 18, parágrafo único). É de observar, ainda, que a Constituição de 1937 também não explicitou a dominialidade das florestas.

⁴ ARAÚJO, Rosalina Corrêa de. Direitos da natureza no Brasil: pressupostos jurídicos e proteção legal. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1992, pp. 49-54.

A Constituição de 1946, seguindo o modelo anterior, reafirmou, em seu art. 5º, XV, “I”, a política legislativa florestal de atribuir a competência à União. Todavia, no art. 6º, estatuiu que a competência federal para legislar sobre várias matérias do art. 5º, entre as quais a alínea “I”, não excluía a legislação estadual supletiva ou complementar.

Mas a gestão pública dos recursos florestais e demais recursos naturais mudou pela inspiração centralizadora da Carta de 1967/69, que a atribuiu exclusivamente à União, em seu art. 8º, XV, “h”, que se concentrou na questão da definição legislativa material e formal do assunto. Todavia, a essa altura, já havia sido publicado o atual Código Florestal, em 15 de setembro de 1965, que continua sendo o diploma legal mais importante no que tange à proteção das florestas no Brasil.

Com o advento da atual Consituição de 1988, observou-se novamente uma orientação descentralizadora e, enfim, um tratamento mais digno ao tema florestal – e ao meio ambiente, em geral. Embora as florestas sejam citadas expressamente apenas nos arts. 23 e 24 – que dizem respeito, respectivamente, a competências administrativas e legislativas dos entes federados –, o §4º do art. 225 refere-se especificamente à Floresta Amazônica, à Mata Atlântica, à Serra do Mar, ao Pantanal Mato-Grossense e à Zona Costeira como elementos do patrimônio nacional. Nos demais artigos, as florestas estão incluídas no termo coletivo flora ou, numa interpretação mais ampla, como parte integrante do meio ambiente.

Nossa Carta Magna atual, em seu art. 23, VII, estabelece que preservar as florestas, a fauna e a flora é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Por competência comum entende-se que os entes federados possuem iguais prerrogativas administrativas, ao contrário da concorrente (art. 24), pela qual se lhes atribuem diferentes níveis de competência legislativa. No mesmo art. 23, em seu parágrafo único, a Constituição estatui que lei complementar fixará normas para a cooperação entre os entes federados, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, havendo hoje algumas proposições com esse objetivo em tramitação na Câmara dos Deputados.

Já no art. 24, VI, a Carta Magna estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal – Municípios não incluídos – legislar concorrentemente sobre florestas, entre outros. Nos seus parágrafos, o artigo especifica o que vem a ser essa legislação concorrente: a competência da União limita-se a normas gerais (§1º); tal competência não exclui a competência suplementar dos Estados (§2º); se inexistir lei federal, os Estados exercem a competência plena, para atender a suas peculiaridades (§3º); por fim, se lei federal sobre normas gerais sobrevier à lei estadual, suspende a eficácia desta no que lhe for contrário (§4º).

Como os Municípios não foram incluídos entre os entes federados citados no art. 24, uma análise rasteira da Lei Maior faria presumir que a eles seria vedada a competência de legislar sobre florestas. Todavia, o art. 30, I e II, supre em parte essa lacuna, ao estatuir que compete aos Municípios, respectivamente, legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e a estadual, no que couber.

O artigo constitucional relativo ao meio ambiente – o 225 – estatui, em seu *caput*, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida...”. Embora não sejam citadas especificamente, as florestas estão nele incluídas, uma vez que o §1º estabelece que “para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público (...) definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos ...” (inciso III), bem como “proteger a fauna e flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica ...” (inciso VII). A regulamentação desses incisos foi feita, em parte, pela Lei nº 9.985, de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

Ainda no âmbito do art. 225, §4º, conforme já referido, a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica e o Pantanal Mato-Grossense são três dos cinco ecossistemas que o legislador constituinte optou por tratar diferenciadamente, erigindo-os em patrimônio nacional e permitindo sua utilização apenas na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. E proposições legislativas já há, há vários anos, tramitando no Congresso Nacional, como se vê adiante, não só visando à proteção desses ecossistemas, mas também procurando incluir nesse rol aqueles que foram dele excluídos pelo legislador constitucionalista, tais como o Cerrado e a Caatinga.

Por fim, há ainda que registrar a introdução, no Texto Constitucional, da responsabilidade penal da pessoa jurídica (art. 225, §3º) por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. Muito embora esse novo instituto represente, sem dúvida, uma significativa evolução na defesa do meio ambiente, ele ainda não é interpretado uniformemente pelos doutrinadores, ocorrendo também julgados em sentidos opostos, principalmente pelo fato de que nos sistemas penais atuais ainda vigora o princípio "*societas delinquere non potest*".

3. AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS E AS NORMAS INFRA-CONSTITUCIONAIS SOBRE FLORESTAS NA HISTÓRIA BRASILEIRA

Objeto de Análise

Diversas foram as políticas governamentais e as normas infraconstitucionais sobre os temas flora e florestas ao longo da história brasileira. Com o foco voltado para a contribuição parlamentar, resulta que o diploma mais importante, sem dúvida, é a Lei nº 4.771, de 1965 (“Código Florestal”), que foi inteiramente recepcionada pela Constituição de 1988 e constitui norma geral que disciplina a preservação e a utilização de florestas e demais formas de vegetação. A essa lei é dada maior ênfase nesta análise, apesar da insegurança jurídica que a cerca nos últimos anos.

Isso se deve ao fato de que o Código Florestal vem sendo modificado, desde meados da década de 90, por medida provisória, que foi sucessivamente reeditada antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 32, de 2001 – que não permitiu mais esse procedimento –, tomando, a partir daí, o nº definitivo de 2.166-67, de 2001. Tal MP ainda não foi convertida em lei e nem perdeu validade, ou seja, continua produzindo efeitos nos dias atuais, conforme previsão do art. 2º da citada Emenda. Todavia, o Congresso Nacional pode voltar a apreciá-la a qualquer momento.

Além desse diploma legal, destacam-se ainda: a Lei nº 6.938, de 1981 (“Lei da Política Nacional do Meio Ambiente”), que institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA; a Lei nº 9.605, de 1998 (“Lei de Crimes Ambientais”), que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, entre as quais as referentes ao assunto em análise, bem como a Lei nº 9.985, de 2000 (“Lei do SNUC”), que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Assim, é feita adiante uma análise desses diplomas legais, dada a sua relevância para a temática florestal, procurando-se igualmente citar as demais normas relacionadas ao objeto desta análise – e, desde já, pedimos escusas por eventuais omissões –, à medida que se processaram em nosso País os fatos históricos e as políticas governamentais atinentes ao tema.

Do Brasil Colônia ao Império

De acordo com KENGEN (*loc. cit.*) e SWIOKLO⁵, as florestas constituíam, antes da descoberta do Brasil, importante elemento na vida dos índios, particularmente como supridora de alimentos. Todavia, a colonização portuguesa impôs um novo papel a elas, e sua exploração passou a ser direcionada para o atendimento dos interesses da Coroa portuguesa, principalmente em razão da expansão da navegação e da então dinâmica atividade de construção naval.

Um dos primeiros textos normativos concernentes à exploração das florestas brasileiras de que se tem notícia data de 13 de março de 1797, definindo como de propriedade da Coroa portuguesa todas as florestas e arvoredos ao longo da costa e dos rios navegáveis que desembocavam no mar. Contudo, à época, o objetivo desse comando era puramente econômico, sem nenhuma conotação ambiental, como a de que hoje desfrutam as APPs.

Esse texto foi seguido por outro, em 11 de julho do mesmo ano, regulamentando a exploração das florestas brasileiras, com minuciosas determinações, abrangendo desde o sistema de corte até a comercialização. Tal regulamento tem relevante interesse histórico para os estudiosos das ciências florestais. Lembre-se ainda que, à época, vigorava o monopólio da exploração e comercialização do pau-brasil, instituído mediante alvará em 1º de agosto de 1697, que vigorou até 1834.

No começo do século XIX, ainda na época do Brasil Colônia, ocorreram: a criação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, em 1811, considerado o embrião das unidades de conservação brasileiras, embora ele tivesse como objetivo a aclimação de plantas e o estudo da flora brasileira de interesse econômico; e o surgimento de legislação sobre o uso da terra, de 1821, que previa a manutenção de reservas florestais em um sexto das áreas vendidas ou doadas, possível inspiradora da hoje conhecida Reserva Legal.

Já no início do Brasil Império, além do pau-brasil, também era proibido o corte da peroba e de algumas outras espécies. As atuais iniciativas legislativas federais e estaduais que tornam imune de corte essa ou aquela espécie florestal são, portanto, um reflexo dessas primeiras proibições. A única diferença é que, à época, o interesse nessa preservação era

⁵ SWIOKLO, M. T. Legislação florestal: evolução e avaliação. In: Anais do 6º Congresso Florestal Brasileiro. 1990. Vol. 1 (Trabalhos Convidados), pp. 53-58.

puramente econômico, ao passo que hoje ele tem cunho também ambiental e, às vezes, sociocultural.

Em 1830, com a promulgação do Código Criminal, estabeleceram-se penas, nos arts. 178 e 257, para o corte ilegal de árvores, sendo que o incêndio só foi tratado como crime especial, segundo SWIOKLO (*loc. cit.*), mais de meio século após, pela Lei nº 3.311, de 1886. Esses textos legais foram, portanto, as sementes das posteriores tipificações penais de atividades lesivas ao meio ambiente que resultaram na atual Lei de Crimes Ambientais.

Segundo KENGEN (*loc. cit.*), citando outros autores, também no Brasil Império tornaram-se mais sérios os conflitos entre a ocupação territorial estimulada pelos colonizadores e a proteção das florestas – que começavam a escassear –, conflitos esses que já haviam sido deflagrados desde meados do século XVIII. Tal fato gerou leis de restrição ao corte das florestas e à exploração de madeiras duras, que passaram a ser conhecidas, conforme ainda hoje, como “madeiras de lei”.

A *contrario sensu*, o período imperial caracterizou-se por uma política de cunho liberal, voltada para atender aos interesses dos fazendeiros – sustentáculos políticos do Império – e promover uma colonização rápida, o que colidia de frente com tais restrições ao desmatamento. Assim, à época, embora já existisse toda uma legislação que normatizava o uso dos recursos florestais, ninguém ousava exigir o seu cumprimento, o que, em certos aspectos, ainda guarda certa semelhança com os dias atuais.

Da República Velha à Década de 50

Proclamada a República, o avanço do desmatamento fez despertar no Governo, enfim, manifestações em prol da conservação dos recursos florestais. Essa preocupação ficou claramente estampada nas mensagens presidenciais de 1907, 1913, 1919 e 1920, que abordavam a necessidade cada vez mais premente de preservar e restaurar os recursos florestais. Sob tais circunstâncias, foi criado o Horto Florestal, em 1911, como parte integrante do Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

Em 1921, o Horto Florestal passou a constituir o Serviço Florestal do Brasil, cujos trabalhos subdividiam-se em produção de mudas para reflorestamento, estudo da biologia das essências e estudo da flora quanto à sistemática e à dendrologia. O Serviço foi implantado por partes, em razão da falta de recursos, e existiu até 1963.

Implantado o Estado Novo, em 1930, deflagrou-se a elaboração do Código Florestal, que foi transformado em norma legal em 1934, mediante o Decreto Federal nº 23.973. Ele classificou as florestas em protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento, estabeleceu limitações às propriedades privadas de acordo com a tipologia nelas existente, regulou a exploração de florestas de domínio público e privado e estabeleceu a estrutura de fiscalização das atividades florestais, assim como as infrações, penas e processos.

Do ponto de vista operacional, estabeleceu-se um sistema de Conselhos Florestais nos níveis federal, estadual e municipal, que foi a base para o modelo de descentralização da gestão ambiental e florestal atualmente existente. No entanto, ele não funcionou, de acordo com SWIOKLO (*loc. cit.*), apesar da boa intenção de seus autores, em razão da inércia e da displicência das autoridades estaduais e municipais, quando não da resistência passiva e deliberada de seus membros, dada a ainda incipiente conscientização ambiental à época.

O esforço de organização do Estado brasileiro prosseguiu em 1938 e 1941, com a criação, respectivamente, do Instituto Nacional do Mate – INM e do Instituto Nacional do Pinho – INP, vinculados ao Ministério da Indústria e Comércio e constituídos, portanto, na forma de entidades econômicas. No ano seguinte, o INP teve suas atribuições aumentadas, incluindo, entre outras, o reflorestamento das áreas exploradas. Foi mais uma tentativa infrutífera de dar início a uma atividade da qual nos ressentimos até os dias de hoje.

Segundo KENGEN (*loc. cit.*), merecem destaque, na década de 50: a fundação da Sociedade Brasileira de Silvicultura – SBS, em 1955, marco que representou a organização política do setor fora da esfera governamental; e a criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN, também um marco de pioneirismo do trato da questão florestal sob o ponto-de-vista de sua importância ecológica.

Nesse período pós-guerra, contudo, o esforço do Governo em transformar a economia brasileira de agrícola em industrial pressupôs o suprimento regular de matéria-prima florestal como fonte energética, tanto para as empresas privadas, quanto para as estatais. Conseqüentemente, foi enorme a devastação imposta a grande parte da Mata Atlântica que havia resistido à urbanização e aos ciclos do pau-brasil, da cana-de-açúcar, do ouro e, por fim, do café, principalmente na região Sudeste.

A Década de 60

A década de 60 reservou grandes mudanças na área florestal, a mais importante das quais foi a edição do novo Código Florestal (Lei nº 4.771, de 1965), de viés bem mais intervencionista que o anterior. Trata-se, inegavelmente, de um marco divisório na legislação sobre florestas em nosso País. Com a subordinação do uso da propriedade ao interesse coletivo, a estatuída função protetora da floresta passou a constituir restrição não-indenizável, em contraposição direta ao praticamente ilimitado direito de propriedade estabelecido pelo Código Florestal de 1934.

Segundo KENGEN (*loc. cit.*), o novo Código Florestal estabeleceu duas linhas básicas de políticas para as florestas, a saber: proteção e desenvolvimento florestal. Neste último caso, ele definiu normas básicas para o uso racional de florestas naturais e plantadas, formulou o conceito de reposição florestal obrigatória e estabeleceu estímulos fiscais e financeiros para as áreas cobertas por florestas. No tocante às políticas vinculadas à função de proteção, o Código estabeleceu as florestas de preservação permanente, definiu as áreas de Reserva Legal, disciplinou o uso do fogo e ampliou a estrutura de fiscalização.

Também por seu intermédio, foram legalmente constituídas várias categorias de unidades de conservação, tais como Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas. Nesse aspecto, convém lembrar que a mais antiga proposta de criação de unidades de conservação no País é devida a André Rebouças, que, já em 1876, defendia a criação de Parques Nacionais na Ilha do Bananal e em Sete Quedas. A primeira unidade de conservação legalmente estabelecida no País foi a Reserva Florestal do Acre, em 1911, enquanto que o primeiro Parque Nacional, do Itatiaia, veio a ser criado em 1937.

Segundo JURAS⁶, o Código Florestal estabeleceu dois institutos jurídicos especialmente importantes para a conservação do meio ambiente: a Área de Preservação Permanente – APP e a Reserva Legal. A APP protege a vegetação que margeia lagos e rios, encostas e topos de morros, manguezais e restingas e outras formas de vegetação ecologicamente sensíveis. Além de prevenir a erosão e o assoreamento dos corpos d'água, as APPs, entre outros serviços ecológicos, proporcionam o habitat necessário à sobrevivência da flora e da fauna silvestres e desempenham a função essencial de corredor ecológico entre áreas protegidas.

⁶ JURAS, Ilidia da A. G. Martins. Legislação ambiental: aspectos positivos e negativos. Estudo. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, agosto/2004. 25 p.

O interessante é que o Código considera de preservação permanente florestas e demais formas de vegetação natural segundo duas previsões legais distintas: aquelas pelo só efeito da lei (art. 2º), como são os casos das faixas ribeirinhas, em topos de morros e em áreas de alta declividade, e aquelas que assim forem consideradas por ato do Poder Público (art. 3º), para atenuar a erosão das terras, fixar dunas e formar faixas de proteção ao longo de vias, entre diversas outras hipóteses.

Já a Reserva Legal é a área com cobertura vegetal nativa que o proprietário rural é obrigado a manter em seu imóvel, mas que pode ser manejada e explorada economicamente, desde que a exploração seja feita de forma sustentável. A função primária da Reserva Legal era a produção de madeira e outros produtos florestais, para atender à demanda da própria propriedade rural e do mercado. Hoje, reconhece-se e valoriza-se, também, a função ecológica dessa área, que desempenha um relevante papel na conservação da biodiversidade.

O Código Florestal de 1965, que teve alguns de seus artigos com redação modificada pela Lei nº 7.803, de 1989, apresenta diversos outros dispositivos relevantes em relação a flora e florestas, como, por exemplo:

- . obriga a reposição florestal para empresas industriais que, por sua natureza, consumirem grande quantidade de matéria-prima florestal e para as empresas siderúrgicas, de transporte e outras, à base de carvão vegetal, lenha ou outra matéria-prima florestal;
- . determina que a exploração de florestas e de formações sucessoras depende de aprovação prévia do IBAMA, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme; e
- . exige licença para o comércio de plantas vivas oriundas de florestas.

O principal problema do Código Florestal – como, aliás, de praticamente toda a legislação ambiental – está no seu descumprimento. JURAS e COUTINHO⁷, Consultores Legislativos desta Casa, chamam a atenção para o fato de que, infelizmente, a legislação sobre APP e Reserva Legal sempre foi muito pouco respeitada, tanto no passado, no Centro-Sul do País, quanto hoje, nas áreas de expansão da fronteira agrícola. Vale dizer, à medida que as

⁷JURAS, Ilidia da A G Martins & COUTINHO, Maurício Mercadante. Política Nacional de Biodiversidade. Informação à CDCMAM. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 25 de setembro de 2000. 12 p.

florestas eram derrubadas para dar lugar à agropecuária, como resposta às políticas de colonização e de expansão da fronteira agrícola, a vegetação das APPs e Reservas Legais foi sendo suprimida.

Segundo os Consultores citados, a efetiva implementação da lei florestal, em particular a solução do passivo ambiental dos proprietários rurais, depende também da introdução de estímulos econômicos efetivos, como a isenção de impostos. Os mecanismos de comando e controle tradicionalmente utilizados para a internalização dos custos ambientais nas atividades econômicas têm alto custo de gerenciamento e baixa eficácia, razão pela qual, então, os instrumentos econômicos podem e devem ser considerados.

Há que destacar, ainda, a insegurança jurídica de estarem as APPs e a Reserva Legal reguladas, hoje, por medida provisória, a MP nº 2.166-67, de 2001. A reedição de sucessivas medidas provisórias até sua versão atual decorreu de um renhido embate entre “ruralistas” e “ambientalistas”, com contínuos avanços e retrocessos e muito desgaste político, resultando num texto normativo considerado satisfatório apenas até certo ponto para ambas as partes. A discussão da MP no Congresso Nacional promete novos e acirrados lances.

No caso da APP, a MP nº 2.166-67/01 deixou expresso que ela é a área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º do Código, coberta ou não por vegetação nativa, enquanto que a redação anterior tutelava apenas as florestas e demais formas de vegetação natural nela situadas. A MP também especificou um pouco mais os casos de utilidade pública ou de interesse social em que há a possibilidade de supressão da vegetação, casos esses que são definidos pela própria MP ou conforme resolução do Conama, restringindo-os às hipóteses de inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Por fim, foi ainda prevista a possibilidade de supressão eventual e de baixo impacto ambiental, conforme definido em regulamento.

Já quanto à Reserva Legal, a MP previu sua manutenção segundo diferentes percentuais mínimos, conforme a localização da propriedade rural. Esses valores são, para a Amazônia Legal, de 80% e de 35%, respectivamente, se a propriedade se situa em área de floresta e de cerrado, e de 20% para as demais regiões do País. A vegetação da Reserva Legal assim definida não pode ser suprimida, apenas utilizada sob regime de manejo florestal sustentável. A MP estatui ainda algumas hipóteses de redução ou ampliação da área, bem como a necessidade de sua averbação no registro de imóveis e até de sua recomposição no prazo máximo de 30 anos – originalmente previsto pelo art. 99 da Lei nº 8.171, de 1991 (“Lei Agrícola”), que foi “temporariamente revogado” pela MP –, o que, infelizmente, vem sendo pouco cumprido e fiscalizado.

Outra lei datada de 1965 é a de nº 4.717 (“Lei da Ação Popular”), a primeira a permitir que qualquer cidadão buscasse legitimamente a anulação de ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente – aí incluídas as florestas – e ao patrimônio histórico e cultural. Importante lembrar que essa previsão vem desde a Constituição de 1934, mas sua viabilização só ocorreu mais de três décadas depois.

Ainda dessa época, merece destaque a Lei nº 5.106, de 1966, que estabeleceu a concessão, embora articulada fora do setor florestal, de incentivos fiscais para reflorestamento. Com ela, as indústrias de base florestal ganharam, até 1988, uma poderosa fonte de recursos para o reflorestamento em larga escala. Isso mudou a paisagem rural em diversas regiões brasileiras, principalmente no Sudeste e no Sul, com as imensas plantações homogêneas de *Eucalyptus* e *Pinus*, em total desrespeito às APPs, que o Código Florestal havia estabelecido no ano anterior, provocando a desagregação dos costumes locais e o êxodo rural.

Complementando a reorganização administrativa iniciada em 1965, foi criado, em 1967, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, por meio do Decreto-Lei nº 289, cabendo-lhe, entre outras atribuições, "administrar (...) os Parques Nacionais, as Reservas Biológicas e os Parques de Caça Federais". Como se sabe, trata-se de um período de autoritarismo e centralismo político, no qual o Congresso Nacional teve subtraídas várias de suas funções e prerrogativas. Por outro lado, foi também uma fase desenvolvimentista, razão pela qual o órgão recém-criado deu ênfase ao desenvolvimento florestal baseado na política de incentivos fiscais estabelecida pela lei anteriormente citada.

As Décadas de 70 e 80

A partir dos anos 70, um outro ator passou a influir decisivamente nas políticas públicas na área ambiental, incluindo a florestal: o movimento ambientalista. Nesse contexto ocorreu, em 1973, a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, como uma resposta tanto a esse movimento emergente, quanto a uma razão externa, qual seja a realização, no ano anterior, da I Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, em Estocolmo, na Suécia. O órgão tornou-se então responsável pela criação de novas categorias de unidades de conservação, tais como as Estações Ecológicas, as Áreas de Proteção Ambiental – APAs e as Reservas Ecológicas, em 1981, bem como as Áreas de Relevante Interesse Ecológico – ARIEs, em 1984.

KENGEN (*loc. cit.*) chama a atenção para o fato de que, na década de 70, tornou-se ainda mais nítida a dicotomia do Governo federal quanto às políticas públicas na área florestal. Se, por um lado, ele se mostrava preocupado com a questão ambiental, como resposta aos “estímulos” anteriormente citados, por outro lado ele incentivava a expansão da fronteira agrícola e a ocupação da Amazônia a qualquer preço, com todos os impactos negativos daí advindos.

Nessa oportunidade, convém lembrar alguns instrumentos normativos para a proteção exclusiva de certas espécies florestais, tais como a Lei nº 6.576, de 1978, que dispõe sobre a proibição do abate de açaizeiro. Há vários exemplos com outras espécies, mas, em casos semelhantes a esses, a tutela normativa geralmente se dá mediante decretos federais ou leis estaduais, ou ambos. É o caso, por exemplo, da castanheira (*Bertholettia excelsa*) e da seringueira (*Hevea spp*), que são objeto de proteção tanto em nível estadual (Lei nº 1.117, de 1994, do Estado do Acre) quanto federal (Decreto nº 1.282, de 1994, que regulamentou alguns artigos do Código Florestal).

A proteção por lei estadual também é empregada, por exemplo, no caso do pequizeiro (*Caryocar brasiliensis*), na legislação do Estado de Minas Gerais (Lei nº 10.883, de 1992). A palmeira de coco babaçu encaixa-se igualmente nessa hipótese, tendo sido alvo de preservação pelas Leis nº 3.888, de 1983, do Estado do Piauí, e nº 4.734, de 1986, do Estado do Maranhão. Encontra-se agora em tramitação na Câmara dos Deputados o PL nº 747, de 2003, também com o objetivo de proteger a palmácea, dessa vez por lei federal.

Logo no início da década de 80, destaque há de ser dado à edição da Lei nº 6.938, de 1981 (“Lei da Política Nacional do Meio Ambiente”). Ao dispor sobre os fins e os mecanismos de formulação e aplicação de tal política, ela instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, com poder deliberativo, integrado também nos níveis estadual e municipal e formado por representantes dos diversos setores – público, produtivo, ambientalista e dos trabalhadores.

Em todos esses mais de vinte anos, o Conselho tem sido, juntamente com seus congêneres nos demais entes federados, um verdadeiro baluarte na defesa do meio ambiente, incluindo a flora e as florestas. Ele é responsável, entre outros, pela edição de normas federais que vêm suprindo a falta de leis específicas, como é o caso, por exemplo, da exigência de licenciamento ambiental e de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA para empreendimentos potencialmente poluidores ou degradadores do meio ambiente.

O fato é que a Lei nº 6.938/81 estabeleceu um sistema democrático de gestão dos recursos ambientais no País, até hoje vigente, tendo também conferido novas responsabilidades ao setor privado. Em seu art. 14, §1º, por exemplo, a lei estatuiu a responsabilidade civil objetiva do poluidor pelos danos causados ao meio ambiente, o que foi um extraordinário avanço à época, uma vez que, a partir dela, não há mais necessidade de provar a culpa do infrator ambiental, somente a ocorrência do fato delitivo e o nexo de causalidade.

Depois da Lei da Ação Popular, outra importante norma processual, de vasta aplicação nos dias atuais, veio integrar a legislação pátria 20 anos após: trata-se da Lei nº 7.347, de 1985 (“Lei da Ação Civil Pública”). Ela permite que o Ministério Público, a União, os Estados, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, as fundações, as sociedades de economia mista e até as associações ambientalistas possam propor ações de responsabilidade por danos causados, entre outros, ao meio ambiente, aí também incluídas as florestas. Sem ela, seria bastante prejudicada a atuação do Ministério Público em defesa do meio ambiente, tendo em vista os instrumentos processuais que prevê.

Também no ano de 1985 – portanto, ainda três anos antes da promulgação da atual Constituição Federal –, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, pelo Decreto nº 91.145, que dispôs sobre a sua estrutura e transferiu-lhe o CONAMA e a SEMA. O Ministério, nos anos seguintes, passou a ter nomes diferentes, segundo o compartilhamento do tema ambiental com outros a ele relacionados, até atingir a denominação atual e exclusiva de Ministério do Meio Ambiente – MMA.

Como políticas governamentais nas áreas ambiental e florestal após o advento da atual Constituição, há que destacar a criação, pelo Decreto nº 96.944, de 1988, do Programa Nossa Natureza. Com uma visão claramente conservacionista, e como uma resposta direta ao novo mandamento constitucional, o Programa deixou claro que a questão florestal seria abordada cada vez mais no contexto ambiental, enquanto o desenvolvimento florestal perdia espaço gradativamente. Não se pode esquecer que, nesse mesmo ano, a política de incentivos fiscais para o reflorestamento homogêneo foi extinta pela Lei nº 7.714 e, no ano seguinte, a SEMA e o IBDF, juntamente com a SUDEPE e a SUDHEVEA, foram substituídos pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

Ainda do final da década de 80 data outra lei bastante específica, a de nº 7.754, de 1989 (“Lei do Paralelograma”). Ela estabelece medidas para a proteção das florestas e demais formas de vegetação existentes nas nascentes dos rios, mediante a constituição de uma área denominada Paralelograma de Cobertura Florestal, na qual são vedadas a derrubada de

árvores e qualquer forma de desmatamento. Apesar de ainda não ter sido revogada, não se tem notícia de que ela venha sendo aplicada conforme preconizada.

A Década de 90:

Logo do início da década de 90 advém a Lei nº 8.171, de 1991 (“Lei Agrícola”), que fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal. No que diz respeito ao tema em foco, merece destaque o art. 99, que estabelecia a obrigatoriedade, se fosse o caso, de o proprietário rural recompor a Reserva Legal em sua propriedade, mediante o plantio, em cada ano, de pelo menos um trinta avos da área total, artigo esse que foi “temporariamente revogado” pela MP 2.166-67/01, como já citado.

Ainda no início da década de 90, a temática ambiental e florestal atingiu o ápice de divulgação, gerando extraordinária conscientização pela população brasileira, no embalo da realização, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – a ECO-92. A partir das discussões ali travadas, elaborou-se a Agenda 21, que dedicou à questão florestal um de seus capítulos (o de nº 11 – Combate ao Desflorestamento). Mais de uma década depois, todavia, a implantação da Agenda 21 ainda vem caminhando a passos de tartaruga.

Datam ainda dessa época, especificamente no âmbito florestal, uma série de acordos internacionais, como as Convenções da Biodiversidade, Mudança Climática e Desertificação. A Assembléia Geral das Nações Unidas houve por bem estabelecer a Comissão de Desenvolvimento Sustentável – CDS, com o objetivo de monitorar o progresso dos acordos assinados durante a ECO-92. Em decorrência, foram estabelecidos, no âmbito da CDS, o Painel Intergovernamental sobre Florestas – PIF e o Fórum Intergovernamental sobre Florestas – FIF, já na segunda metade da década de 90.

Do ano de 1996 adveio uma lei que procurou ir um pouco além do sistema de comando e controle e buscou uma solução para a preservação das florestas com base na utilização de instrumentos econômicos. Trata-se da Lei nº 9.393, que dispõe, entre outros assuntos, acerca da isenção do pagamento de Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR para algumas áreas de interesse ambiental, tais como as cobertas por florestas plantadas, as de preservação permanente e as de Reserva Legal. Foi, de fato, um grande avanço na legislação

tributária, uma vez que, antes dela, tais áreas eram consideradas ociosas e não só estavam sujeitas ao pagamento do ITR como também eram passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

Nessa mesma época, alguns Estados brasileiros também passaram a adotar esse tipo instrumento econômico na gestão ambiental, com resultados bastante satisfatórios. Foi o caso, por exemplo, de Minas Gerais, que, mediante a Lei Estadual nº 12.040, de 1995, mais conhecida como "Lei Robin Hood", passou a efetuar o repasse de parcela do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS devida aos municípios, além do aspecto econômico, também segundo critérios sociais, tais como saúde, educação, produção de alimentos, patrimônio histórico, meio ambiente e população. No caso específico de interesse para o tema em estudo, o “ICMS Ecológico” vem beneficiando os municípios que priorizam o saneamento básico e abrigam em seus territórios unidades de conservação, nas suas diversas modalidades, ponderadas segundo diferentes índices.

Também é dessa época a mais importante lei penal na área ambiental hoje vigente no Brasil. Trata-se da Lei nº 9.605, de 1998 (“Lei de Crimes Ambientais”), que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Segundo MACHADO⁸, “inicialmente, o projeto tinha o objetivo de sistematizar as penalidades administrativas e unificar os valores das multas. Após amplo debate no Congresso Nacional, optou-se pela tentativa de consolidar a legislação relativa ao meio ambiente no que diz respeito à matéria penal”.

Por pressão de diversos *lobbies*, contudo, a lei foi publicada com nada menos do que dez vetos. Apesar disso, conforme MILARÉ (*loc. cit.*), ela “... cumpriu ao mesmo tempo duas missões: deu efetividade ao ideário constitucional de apenar as condutas desconformes ao meio ambiente e atendeu a recomendações insertas na Carta da Terra e na Agenda 21...”.

No art. 3º, ela confirmou o mandamento da Lei Maior, estabelecendo a responsabilidade administrativa, civil e penal das pessoas jurídicas, que podem receber, como sanção, multa e penas restritivas de direitos, entre as quais a suspensão parcial ou total de atividades, a interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade e a proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações e prestação de serviços à comunidade (arts. 21 e 22). Contudo, em decorrência da polêmica

⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. Malheiros. São Paulo: Editores Ltda., 7ª ed., 1999, pp. 587.

anteriormente comentada, esses artigos vêm provocando discórdia na doutrina e na jurisprudência.

No que tange especificamente às florestas, a lei, no seu Capítulo V – Dos Crimes Contra o Meio Ambiente –, Seção II – Dos Crimes Contra a Flora –, albergou a maioria das contravenções florestais do Código Florestal, inserindo outras condutas tipificadas como crimes e impondo aos infratores penalidades mais rigorosas.

Nos arts. 38 a 52 estão os tipos penais que têm a flora como bem jurídico tutelado, incluindo condutas como as de destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, cortar árvores sem permissão da autoridade competente, causar dano às unidades de conservação ou nelas penetrar com substâncias suspeitas, provocar incêndio em mata ou floresta, fabricar, vender, transportar ou soltar balões, extrair minerais em florestas de domínio público, cortar ou transformar em carvão madeira de lei, receber ou adquirir madeira, lenha ou carvão sem exigir a exibição de licença do vendedor, impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação, destruir, danificar, lesar ou maltratar plantas de ornamentação, destruir ou danificar a vegetação fixadora de dunas e protetora de mangues, comercializar ou utilizar motosserra sem licença ou registro etc.

Há que lamentar o veto do Poder Executivo ao art. 43, que criminalizava o uso do fogo em florestas e demais formas de vegetação, sem as precauções necessárias à sua propagação. Por fim, no art. 53, prevê-se o aumento da pena de um sexto a um terço nos casos que especifica, entre os quais o crime cometido no período de queda das sementes e de formação de vegetações ou contra espécies raras ou ameaçadas de extinção.

O Novo Milênio

Já às portas do novo milênio, há que analisar a Lei nº 9.985, de 2000, que “regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências”. Essa lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

O SNUC tem, entre outros, os seguintes objetivos: contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; proteger as espécies ameaçadas de extinção; promover o desenvolvimento sustentável; proteger paisagens naturais e de notável beleza cênica, bem como características

relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico.

As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. Constituem o grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

JURAS (*loc. cit.*) afirma que a Lei do SNUC introduziu algumas modificações importantes na política de criação e gestão de unidades de conservação, visando ampliar a participação das comunidades que vivem no interior e no entorno das unidades, das organizações da sociedade civil e da iniciativa privada. A criação, por exemplo, de um Parque Nacional, que antes era decidida no âmbito do Governo, hoje deve ser precedida de uma consulta pública. Cada unidade de conservação deve possuir um conselho consultivo ou deliberativo, conforme o caso, constituído por representantes da sociedade e das comunidades locais, além do Governo.

No mesmo ano do advento da Lei do SNUC, o Governo federal lançou o Programa Nacional de Florestas – PNF, ainda em andamento, com o objetivo de promover uma nova forma de gestão das florestas públicas, mediante o seu uso equilibrado e sua conservação. Conforme informações constantes no *site* do PNF⁹, tal objetivo será alcançado por meio da articulação de políticas públicas relacionadas a questões como regularização fundiária, crédito e financiamento, legislação ambiental, pesquisa e tecnologia, treinamento e capacitação, entre outras.

⁹ www.mma.gov.br/port/sbf/pnf

O Programa, interministerial, traz instrumentos de incentivo ao bom uso dos recursos naturais e irá ampliar experiências que demonstram ser perfeitamente possível e necessário crescer com respeito ao equilíbrio natural. O PNF será executado com o envolvimento de vários setores do Governo e da sociedade, representados na Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas – CONAFLOR.

Foi estabelecido um plano de metas para o período 2004-2007, que traz instrumentos fundamentais para o desenvolvimento sustentável do setor florestal brasileiro. Algumas das metas a serem atingidas são: expandir a área florestal plantada no País para viabilizar empreendimentos com base em insumos florestais, como a indústria de papel e celulose, chapas e mobiliários; incrementar a área florestal manejada, de modo a suprir 30% da demanda industrial de produtos florestais (nativos) oriundos de áreas bem manejadas; e elevar de mil para 30 mil o total de pequenos produtores envolvidos na produção florestal sustentável na Amazônia, Mata Atlântica, Caatinga e Cerrado.

4. AS FLORESTAS EM PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Diversos são os projetos de lei relativos a florestas em tramitação na Câmara dos Deputados. Muitos deles, aqui não incluídos, dizem respeito à criação de unidades de conservação específicas para a proteção da vegetação nativa, principalmente florestas. Também são omitidos neste trabalho aqueles projetos relativos ao comércio de produtos florestais, principalmente madeiras.

Sem nenhuma dúvida, a proposição mais polêmica – talvez por se referir à região de povoamento mais antigo e economicamente mais desenvolvida do País – é o PL nº 3.285, de 1992, relativo à utilização e proteção da Mata Atlântica, de autoria do Deputado Fabio Feldmann. O projeto levou onze anos para ser aprovado na Câmara dos Deputados, o que só ocorreu em dezembro de 2003, estando agora em tramitação no Senado Federal.

A versão aprovada na Câmara foi amplamente discutida e negociada com todos os setores interessados, tendo hoje caráter suprapartidário e multi-setorial, de interesse não apenas de ONGs ambientalistas e do Governo federal. Foi aprovada mediante um pacto público entre os diversos setores envolvidos e, por isso, não agrada totalmente nem aos ambientalistas, nem aos seus opositores. Há que lembrar que boa parte dos 7,3% que restam da área original da

Mata Atlântica estão distribuídos em pequenos fragmentos, majoritariamente localizados em propriedades privadas.

Concomitantemente à tramitação inicial do projeto, outros instrumentos normativos no âmbito do Poder Executivo procuraram igualmente proteger a Mata Atlântica, entre os quais o Decreto nº 99.547, de 1990, que dispunha sobre “a vedação do corte, e da respectiva exploração, da vegetação nativa da Mata Atlântica”. Concebido pelo então Secretário Nacional do Meio Ambiente, José Lutzenberger, ele estabeleceu, pela primeira vez na legislação brasileira, a intocabilidade absoluta de um conjunto de ecossistemas, mediante a proibição total de corte e da utilização da vegetação. Todavia, por ter sido elaborado sem nenhuma participação dos entes federativos, das organizações civis e dos órgãos responsáveis por sua aplicação, o texto apresentou diversas lacunas que impediram sua efetiva contribuição para a proteção do ecossistema.

As discussões sobre a tutela da Mata Atlântica, se ela deveria ou não ser objeto de lei, iniciaram-se ainda antes da propositura do PL 3.285/92, até que foi publicado, em 1993, o Decreto nº 750. Ao contrário do anterior, esse decreto, que guarda muita semelhança com o texto original do PL, estabeleceu mecanismos para enfrentar os conflitos entre a conservação e o desenvolvimento e estendeu a proteção aos diversos ecossistemas associados à Mata Atlântica. Desde a sua edição, foi regulamentado mediante quase trinta resoluções do CONAMA e portarias conjuntas do IBAMA com os órgãos ambientais estaduais, estabelecendo critérios e parâmetros precisos para sua aplicação em quase todos os Estados inseridos na área de ocorrência da Mata Atlântica.

O ambientalista André Lima, do Instituto Socioambiental – ISA, que acompanhou de perto a tramitação final do projeto, aponta, no *site* da entidade¹⁰, alguns de seus pontos mais importantes:

- aquele proprietário rural que preservou a Reserva Legal e as APPs acima do que o Código Florestal exige poderá, além de explorar a primeira de forma sustentável, obter incentivos à manutenção dos serviços ambientais com a floresta em pé, mediante a figura da servidão ambiental;

¹⁰ www.socioambiental.org.br. Projeto de lei da Mata Atlântica é aprovado na Câmara dos Deputados depois de 11 anos. Notícias socioambientais, 05/12/2003.

. o PL 3.285/92 não se aplicará a toda a extensão original da Mata Atlântica, ou seja, ao 1,3 milhão de km², mas apenas aos cerca de 93 mil km² – 7,3% de sua cobertura original, aproximadamente 1,1% do território do País;

. a expansão urbana estará condicionada à manutenção da vegetação nativa primária e da secundária que abrigue espécies em extinção, proteja mananciais e corredores entre remanescentes importantes em termos de biodiversidade e mantenha locais de excepcional valor paisagístico, além das APPs;

. a vegetação primária estará legalmente preservada e a secundária em estágio médio e avançado de regeneração poderá ser utilizada de forma sustentável, mas passará a ter seus serviços ambientais valorizados e as terras que ocupam serão objeto de isenção de ITR e contarão com privilégios creditícios e recursos do Fundo da Mata Atlântica.

Segundo o ambientalista, resta ainda uma dúvida quanto à interpretação que se dará ao art. 46 do PL, que prevê o direito de indenização caso a sua aplicação reduza o potencial econômico da propriedade rural. Para ele, o dispositivo parece sem sentido, pois o potencial econômico de uma propriedade rural e o seu uso adequado e racional estão, em sua essência, condicionados à abundância dos recursos naturais e à sua conservação. Isso significa dizer que limitações ao uso de recursos ambientais escassos não reduzem o potencial econômico de uma propriedade rural, posto que o potencial econômico está condicionado à disponibilidade do recurso e, portanto, não há razão para indenização.

Além desse projeto de lei, são as seguintes as proposições de cunho mais genérico referentes ao tema florestal em tramitação na Câmara dos Deputados, conforme informações disponíveis no *site* desta Casa legislativa¹¹:

. PL 1.693/96, do Deputado Silas Brasileiro: dispõe sobre o controle de incêndios florestais e queimadas, autorização especial para queima e dá outras providências;

. PL 4.602/98, do Deputado Sarney Filho: altera a Lei nº 9.605, de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), tipificando como crime ambiental o uso de fogo em floresta sem as precauções necessárias, a exportação de espécie vegetal nativa sem autorização ou licença da autoridade competente, a importação ou comercialização de substância ou produto tóxico ou potencialmente perigoso ao meio ambiente e à saúde pública, cuja comercialização seja proibida em seu país de origem, e a importação de resíduos tóxicos ou potencialmente perigosos, fixando penalidade e dispondo que as sanções não serão cumulativas;

¹¹ www.camara.gov.br/sileg/prop_pesquisa.asp

. PL 16/99, do Deputado Paulo Rocha: proíbe a supressão total, mediante corte raso, da floresta natural primária na região Norte e ao norte da região Centro-Oeste;

. PL 623/99, do Deputado Ricardo Izar: dispõe sobre a conservação e o uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação natural brasileiras;

. PL 1.876/99, do Deputado Sérgio Carvalho: dispõe sobre Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, exploração florestal e dá outras providências, revogando a Lei nº 4.771, de 1965 (Código Florestal);

. PL 1.901/99, do Deputado Luiz Bittencourt: altera dispositivo da Lei nº 9.605, de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), aumentando a pena de detenção nos casos de incêndio criminoso nas matas e florestas;

. PL 2.181/99, do Deputado Wilson Santos: dá nova redação ao art. 17, da Lei nº 4.771, de 1965 (Código Florestal), dispondo sobre a Reserva Florestal Legal em projetos de colonização, de assentamento e de loteamento rurais;

. PL 4.179/01, do Deputado Marcos Afonso: altera a Lei nº 9.393, de 1996, que dispõe sobre o ITR, excluindo da área tributável e da área aproveitável, para efeito de apuração do ITR, as áreas cobertas com floresta primária e secundária em avançado estágio de regeneração;

. PL 4.507/01, do Deputado Dr. Benedito Dias: acrescenta dispositivos na Lei nº 9.393, de 1996, para considerar não tributáveis pelo ITR áreas reflorestadas e áreas de floresta nativa de imóvel rural;

. PL 4.561/01, do Deputado Glycon Terra Pinto: acresce dispositivos na Lei nº 9.393, de 1996, para tornar não tributáveis pelo ITR áreas de florestas naturais ou áreas reflorestadas com pelo menos dez espécies diferentes de árvores;

. PL 4.740/01, do Deputado Ronaldo Vasconcellos: dispõe sobre o monitoramento nacional da cobertura florestal, estabelecendo que o Poder Executivo submeterá à apreciação do Congresso Nacional, a cada dois anos, avaliação da situação da cobertura florestal e do balanço de carbono das florestas do País;

. PL 5.135/01, do Deputado Antonio Feijão: dispõe sobre o regime de concessão para exploração agrícola, pecuária ou florestal de terras públicas, estabelecendo que a exploração comercial de madeira e produtos não madeireiros em Floresta Nacional será regulada

por contrato de concessão de uso, precedido de licitação e de plano de manejo da unidade de conservação, devendo reservar áreas para o manejo comunitário e para o uso das populações tradicionais;

. PL 5.397/01, do Deputado Silas Brasileiro: proíbe o corte do mogno (*Swietenia macrophylla*), pelo prazo de dez anos;

. PL 5.764/01, do Deputado Ronaldo Vasconcellos: proíbe o uso de dormente de madeira proveniente de espécie nativa;

. PL 6.921/02, do Deputado João Magno: proíbe o proprietário de imóvel rural que não cumpre as exigências legais referentes à Reserva Florestal Legal de receber recursos públicos;

. PL 545/03, do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame: cria os Comitês Florestais, com sede em cada uma das capitais dos Estados da Federação, para deliberar sobre supressão de floresta e outras formas de vegetação nativa, uso sustentável de recurso florestal e multas;

. PL 747/03, da Deputada Terezinha Fernandes: dispõe sobre a proibição da derrubada de palmeiras de babaçu nos Estados do Maranhão, Piauí, Tocantins, Pará, Goiás e Mato Grosso e dá outras providências;

. PL 1.151/03, do Deputado Carlos Souza: dispõe sobre as brigadas indígenas de combate a incêndios florestais;

. PL 1.213/03, do Deputado Luiz Bittencourt: altera a Lei nº 9.393, de 1996, para isentar do ITR os imóveis cobertos com matas nativas;

. PL 1.391/03, do Deputado Ricarte de Freitas: altera a Lei nº 6.938, de 1981, dispondo sobre a destinação dos recursos obtidos com o pagamento de reposição florestal ou autorização de desmatamento;

. PL 1.546/03, do Deputado Ricardo Izar: institui o Fundo Nacional de Apoio às Florestas Plantadas e dá outras providências;

. PL 1.895/03, do Deputado Zonta: autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa Florestal Trabalho e Renda em todo o Território Nacional, ajustado ao Programa Fome Zero, do Governo Federal;

. PL 2.001/03, do Deputado Ricarte de Freitas: estabelece o regime de concessão para a exploração de recursos florestais em florestas nacionais, estaduais e municipais, e dá outras providências;

. PL 2.123/03, do Deputado Ricardo Izar: acrescenta expressão ao parágrafo único do art. 2º da Lei nº 4.771, de 1965 (Código Florestal), estabelecendo a competência da legislação municipal para disciplinar a preservação do meio ambiente municipal;

. PL 2.795/03, do Deputado Confúcio Moura: dispõe sobre a concessão de terras públicas da Bacia Amazônica para a exploração florestal por meio de manejo florestal sustentável;

. PL 3.842/04, do Deputado José Santana de Vasconcellos: determina que o cultivo de florestas plantadas será enquadrado como atividade agrícola, revoga dispositivos que determinam o enquadramento dessas florestas como nativas, passa tal cultivo à competência do Ministério da Agricultura, e dá outras providências;

. PL 3.902/04, do Deputado Ronaldo Vasconcellos: dispõe sobre a Política Nacional de Mudanças Climáticas – PNMC, tendo como fundamentos a substituição gradativa de combustíveis fósseis, o controle dos desmatamentos e das queimadas, a consolidação e a expansão das áreas protegidas, o incentivo aos reflorestamentos e a compensação pela produção de gás carbônico decorrente da queima de combustíveis fósseis, e prevê providências complementares a essa política;

. PL 4.012/04, do Deputado Ronaldo Vasconcellos: altera a Lei nº 9.985, de 2000 (Lei do SNUC), para instituir a Reserva Particular de Recomposição Ambiental, prioritariamente destinada à constituição de Reserva Legal de propriedades rurais.

Por fim, cabe ainda fazer uma rápida análise das proposições em tramitação na Câmara dos Deputados destinadas a proteger os outros assim considerados ecossistemas florestais brasileiros: o Cerrado, a Caatinga e o Pantanal Mato-Grossense.

No que tange à nossa savana, a segunda maior formação vegetal do Brasil, é necessário lembrar que o Cerrado estendia-se originalmente por mais de dois milhões de quilômetros quadrados no Centro-Norte do País, mas vem sendo dizimado a uma velocidade impressionante, a ponto de as imagens de satélite *Landsat* de 2002 indicarem que 57% dele já foram destruídos.

A propósito, cabe aqui registrar que a letra fria da Constituição Federal deixa transparecer que os ecossistemas brasileiros têm castas distintas, como se houvesse os de primeira e os de segunda classe. Segundo o jornalista e ambientalista Washington Novaes¹², há aqueles que se escrevem com a inicial maiúscula, como a Amazônia, a Mata Atlântica, o Pantanal Mato-Grossense, a Zona Costeira e a Serra do Mar – assim reconhecidos como patrimônio nacional pelo §4º do art. 225 de nossa Lei Maior – e há aqueles de segunda classe, como o Cerrado e a Caatinga, que se escrevem com “c” minúsculo, como se fossem ecossistemas secundários.

Para corrigir essa injustiça, que tem implicações diretas na preservação desses biomas, diversas propostas de emenda à Constituição – PECs vêm tramitando na Câmara dos Deputados, todas elas com um único objetivo: incluir o Cerrado – e, em algumas delas, também a Caatinga – na relação de biomas considerados como patrimônio nacional. Evidentemente, somente essa providência, por si só, não é suficiente para garantir-lhes melhores condições de preservação, mas já será um passo seguro com esse objetivo.

Conforme informações disponíveis no *site* da Câmara dos Deputados (*loc. cit.*), a primeira PEC a tratar do assunto é a de nº 115, de 1995, do Deputado Gervásio Oliveira. Na atual legislatura, foi criada Comissão Especial, em 29/09/03, destinada a proferir parecer sobre ela, tendo sido nomeada Relatora a Deputada Neyde Aparecida, em 24/03/04. A ela estão apensadas as PECs nº 150/95 (do Deputado Pedro Wilson), 60/99 (da Deputada Maria de Lourdes Abadia), 131/99 (da Deputada Nair Xavier Lobo), 100/03 (da Deputada Profª Raquel Teixeira), 131/03 (da Deputada Terezinha Fernandes e outros) e 188/03 (do Deputado Sandes Júnior e outros).

O assunto sempre ganha relevância por ocasião do Dia do Cerrado (11 de setembro), e a expectativa é de que a Comissão Especial criada possa deliberar sobre a matéria ainda neste ano de 2004 ou no primeiro semestre de 2005. Cita-se, por fim, que também há projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados visando valorizar o bioma Cerrado, com destaque para o PL 1.847/03, do Deputado Rubens Otoni, que institui o Programa Nacional de Apoio aos Produtos Nativos do Cerrado.

No caso da Caatinga, as PECs que propõem também a sua inclusão como patrimônio nacional são as de nº 150/95, 100/03 e 131/03, supracitadas. Quanto ao Pantanal Mato-Grossense, estão em tramitação na Câmara dos Deputados dois projetos de lei a ele

¹² NOVAES, W. Cerrado com C maiúsculo. **O Popular**, Goiânia-GO, 04 set. 2003. C. Opinião, p. 08.

relacionados: o PL 3.503/97, do Senado Federal, que cria o Plano de Gerenciamento do Pantanal Mato-Grossense, e o PL 1.714/99, do Deputado Wilson Santos, que o declara área reservada para os fins e usos especiais que especifica.

5. CONCLUSÃO

Este estudo, ao fazer um apanhado das principais normas legais e políticas governamentais relativas à temática florestal ao longo de nossa história, procurou demonstrar que elas nem sempre andam juntas. Os casos em que a contribuição parlamentar foi mais decisiva foram referidos ao longo do texto. O estudo mencionou, também, as inúmeras proposições em tramitação na Câmara dos Deputados nos dias atuais, com o objetivo ora de oferecer maior proteção às florestas, ora de flexibilizar a sua exploração, como parte do jogo democrático que caracteriza o processo legislativo.

Como dito anteriormente, o Poder Executivo faz pouco uso de nova contribuição parlamentar para estabelecer políticas na área florestal durante a sua própria Administração, devido à natureza morosa do processo legislativo. Assim, enquanto certa proposição não se transforma em lei, muitas vezes ele tem de lançar mão de outros dispositivos normativos mais ágeis, quando isso é necessário, para fazer valer suas orientações de Governo.

Tanto as políticas governamentais quanto a legislação resultam de decisões políticas das classes dirigentes num dado momento histórico, com maior ou menor participação da sociedade civil ou de outros atores. Mas, ao contrário das primeiras, o processo legislativo é lento, pois envolve ampla negociação entre as partes interessadas e um procedimento complexo. Quando a proposição se torna lei, a intenção inicial que a motivou pode já estar bastante defasada. Daí o fato de as políticas governamentais num certo momento histórico não refletirem claramente a contribuição parlamentar daquele período.

O estudo mostrou também que, até meados da década de 60, antes do advento do Código Florestal, a legislação e as políticas florestais quase não tiveram efeito prático no Brasil. A partir dessa época, e durante as duas décadas seguintes, o desenvolvimento florestal recebeu importante impulso com o programa de incentivos fiscais aos reflorestamentos homogêneos, mas, por terem sido estes implantados sem nenhum critério socioambiental, ensejaram significativos efeitos negativos. Já da década de 80 para cá, a legislação ambiental vem tendo muito maior importância que a relativa às florestas, impondo restrições à atividade florestal

produtiva, mas ainda sem uma correspondente melhoria significativa na proteção das formações florestais.

Atualmente, do ponto-de-vista legislativo, o que vem causando maior inquietude na área florestal é o fato de uma medida provisória estar há vários anos alterando o mais importante diploma florestal brasileiro e não ser apreciada definitivamente pelo Congresso Nacional, seja para rejeitá-la, seja para convertê-la em lei. Isso, além de uma certa insegurança quanto ao cumprimento de suas previsões no que tange às APPs e às Reservas Legais, vem gerando algumas situações absurdas, tais como a existência de projetos de lei objetivando alterar uma medida provisória.

Do ponto de vista executivo, conforme salientado, o que mais preocupa é o descumprimento do Código Florestal, principalmente quanto aos aspectos referidos no parágrafo anterior. No Centro-Sul do País, com a derrubada das florestas para dar lugar à agropecuária, as APPs e as Reservas Legais eram suprimidas. A tendência é a mesma nas áreas atuais de expansão da fronteira agrícola do Centro-Norte, com a ressalva de termos, hoje, organizações da sociedade civil mais fortes e instrumentos legais como a Ação Civil Pública, que, junto com outros avanços legais e institucionais, têm estimulado o Ministério Público a atuar de forma mais decidida na proteção ao meio ambiente, nos termos da Constituição Federal.

Todavia, o fato de a tutela jurídica às florestas ter estado sempre presente, de uma forma ou de outra, na história brasileira, não foi suficiente para evitar que chegássemos ao preocupante quadro atual, por diversas razões, citadas ao longo do estudo. A principal delas foi a política de colonização e de expansão da fronteira agrícola, que ainda hoje vem sobrepujando qualquer tentativa mais consistente de proteção às formações florestais – Mata Atlântica, Floresta Amazônica, Cerrado, Caatinga e Pantanal Mato-Grossense.

No momento, pois, o mais importante é que, seja por meio da contribuição parlamentar, seja de políticas governamentais específicas, o País envide todos os seus esforços visando modificar o quadro atual de veloz devastação das florestas remanescentes. Essa situação, para a nossa extrema vergonha, fará o Brasil constar no *The Guinness Book* – O Livro dos Recordes, edição de 2005, como o campeão mundial do desmatamento. Urge, portanto, encontrar saídas para reverter essa tendência, internalizando-se tal preocupação como uma política geral de Governo e estabelecendo-se um pacto com as partes interessadas e a sociedade como um todo.

Para atingir tal objetivo, devem ser analisadas todas as possíveis soluções existentes, por mais estapafúrdias que possam parecer: a moratória ao desmatamento durante dez anos, proposta em artigo recentemente veiculado na mídia escrita¹³; o método tradicional de comando e controle, mas com significativo reforço das equipes de fiscalização ambiental, até mesmo com a eventual participação do Exército; a aplicação de instrumentos econômicos, tais como créditos subsidiados, isenção de impostos e certificados transacionáveis, como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL, a certificação florestal, etc.; e, ainda, a viabilização do manejo florestal, com o aproveitamento múltiplo da floresta, que, além de madeira, produz também alimentos, óleos, resinas, fibras, energia renovável, remédios etc. e propicia o turismo ecológico.

Há necessidade imperativa de manter as florestas remanescentes em pé, a qualquer custo, mediante uma nova forma de gestão desses recursos, sob pena de vermos desaparecer uma riqueza insubstituível. O arcabouço normativo já existe, bem como as mais variadas iniciativas legislativas para eventuais correções de rumo e complementações. Falta implementá-los.

¹³ GRAZIANO, Xico. Desmatamento zero. O ESTADO DE S. PAULO (e outros). Espaço aberto, 14/09/04.