

A PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO EM TERRAS PARTICULARES: UM BREVE HISTÓRICO DO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO

Paulo Roberto Cunha¹⁰⁹

Resumo.

O texto analisa a evolução história da proteção da vegetação em terras particulares, com foco nos instrumentos do Código Florestal (áreas de preservação permanente e de reserva legal), tendo como pano de fundo os princípios constitucionais do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, da dignidade da pessoa humana e do direito à vida. O trabalho conclui que, após uma evolução de legislação no sentido de reforçar os instrumentos de proteção da vegetação em terras privadas, o Código Florestal vem sofrendo constantes retrocessos, violando os referidos princípios constitucionais.

SUMÁRIO: Introdução; 1. Império e República Velha; 2. O Código Florestal de 1934; 3. O Código Florestal de 1965; 4. A Nova República e a Constituição de 1988; 5. O aumento do desmatamento na Amazônia e as medidas provisórias na era FHC; 6. O desmonte do Código Florestal e da proteção ambiental; 7. 2019: um novo governo, uma “nova” política e velhas metas de destruição ambiental. Considerações Finais. Referências das fontes.

INTRODUÇÃO

No Brasil, grande parte dos elementos ambientais (água, ar, solo, subsolo, florestas, fauna) está localizada em imóveis rurais privados (AHRENS, 2001, p. 1; MARQUES; RANIERI, 2012, p. 131). Só para se ter uma ideia, 87% da vegetação natural existente no bioma Cerrado está em áreas privadas, na Mata-Atlântica, 92%, nos Pampas, 99% e na Caatinga, 98% (SPAROVEK, 2011, p. 117).

Portanto, a questão ambiental em nosso país está diretamente ligada à propriedade privada e, nas palavras de Ahrens (2001, p. 1), à sua

¹⁰⁹ Especialista em Direito Ambiental pelas Faculdades de Direito e de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP), mestre e doutor em Ciência Ambiental pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo (PROCAM/USP), professor de direito ambiental, ciência política, teoria geral do Estado e de metodologia do trabalho científico na Faculdade de Direito do Centro Universitário Padre Anchieta (Jundiaí/SP).

“percepção histórico-cultural tradicional (individualista e liberal)” e a sua coexistência com os novos direitos da sociedade.

Em nome de um interesse coletivo, qual seja o meio ambiente ecologicamente equilibrado, as áreas protegidas previstas no Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012), isto é, as áreas de preservação permanente (APPs) e de reserva legal (RL) interferem no direito de propriedade e isso tem gerado conflitos. Por outro lado, esses espaços protegidos são essenciais para o cumprimento de alguns princípios constitucionais, como o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da dignidade da pessoa humana.

Em linhas gerais, as APPs são faixas de vegetação estabelecidas independentemente do tamanho do imóvel rural, em razão da topografia ou do relevo, geralmente ao longo dos cursos d’água, nascentes, lagoas, lagos, reservatórios d’água artificiais ou naturais, nos topos dos morros, montes, montanhas e serras, bem como em suas encostas (declividade superior a 45°), nas restingas fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, nas bordas de tabuleiros ou chapadas e acima de 1.800 metros de altitude. As APPs são destinadas à manutenção da qualidade dos solos, das águas, à preservação da paisagem, das áreas de recarga, da estabilidade geológica e da biodiversidade, bem como à formação de corredores ecológicos visando o fluxo gênico de fauna e flora. Nas palavras de Metzger (2010, p. 95), as APPs “evitam a erosão de terrenos declivosos e a colmatagem dos rios, asseguram os recursos hídricos” e prestam serviços ambientais.

São exemplos de APPs, as matas ciliares localizadas ao longo dos cursos d’água, cuja metragem é definida na lei proporcionalmente à largura do rio.

A RL, por sua vez, compreende uma fração obrigatória e variável da área total de um imóvel rural, não suscetível de exploração que comprometa sua integridade, onde é vedado corte raso da vegetação. Os percentuais mínimos de RL que um imóvel rural deve manter são estabelecidos conforme sua localização no território brasileiro, ou seja, a propriedade rural situada em região de floresta na Amazônia Legal deve

manter 80% de sua área como RL; no cerrado localizado na Amazônia Legal, o percentual de RL corresponde a 35%; e nas demais regiões do país, as propriedades rurais devem manter 20% de RL.

Para as bases conceituais desses espaços protegidos, vale a pena passar os olhos na evolução histórica da proteção legal das florestas em terras privadas brasileiras.

1 – IMPÉRIO E REPÚBLICA VELHA

Durante os quatrocentos primeiros anos de existência do Brasil, pouco ou nada se fez em termos de política florestal, com exceção da institucionalização do extrativismo do pau-brasil (AHRENS, 2001, p. 10).

É na fase colonial, na qual predominava a escravidão, o latifúndio, o extrativismo e a monocultura, que os problemas ambientais brasileiros e seu respectivo quadro institucional começaram a ser definidos (RESENDE, 2002, p. 72).

Naquela época, a Coroa portuguesa, visando garantir o monopólio na exploração de madeiras para a construção de embarcações, editava comandos legais criando reservas e restringindo a utilização dos recursos naturais (DEAN, 1996, p. 151-156)¹¹⁰.

Somente no final do século XVIII, diante do excessivo desflorestamento da costa brasileira, intensificou-se a regulamentação e a penalização do corte de madeiras (PRADO; DEUSDARÁ FILHO, 1992, p. 41).

No Império, José Bonifácio de Andrada e Silva foi o precursor das “bases conceituais da instituição de terrenos florestais reservados em terras privadas” ao propor que a transferência das terras públicas aos particulares ficasse condicionada à manutenção, com florestas, de 16,67% da área total de cada gleba (AHRENS, 2007, p. 692-693).

¹¹⁰ Alguns exemplos de normas no Brasil Colônia: Ordenações Filipinas (1603), Regimento do pau-brasil de 1605, proibindo seu corte sem licença (SANTANA, 2007, p. 56) e o regimento sobre o corte de madeiras de 1799 (ANTUNES, 2010, p. 505).

No entanto, a primeira Constituição do Brasil (1824) não impôs qualquer restrição ao exercício do direito de propriedade. Com isso, a classe dominante, composta pelos grandes proprietários de terra, além de se opor à abolição do tráfico de escravos¹¹¹ e expulsar os indígenas de suas áreas, expropriava, com a conivência do Império, as terras públicas sem custo algum e pressionava pela revogação da tímida legislação florestal da época; “o solo era um recurso descartável” e o desmatamento avançava rapidamente (DEAN, 1996, p. 160-182).

Na República Velha, a ideologia do liberalismo (ANTUNES, 2010, p. 506) e os interesses da elite em manter uma economia atrelada à monocultura do café e à escravidão não permitiram maiores preocupações com as questões florestais. A primeira Constituição Republicana (1891) adotou o conceito ilimitado de direito de propriedade, onde cada um era livre para suprimir as matas como melhor lhe aprouvesse (SANTANA, 2007, p. 60).

Aos poucos, surgiram falas a respeito de um código de florestas:

(i) no final do século XIX, com Alberto Loefgren, um botânico sueco que dirigia o Serviço Florestal do Estado de São Paulo (DEAN, 1996, p. 247-248);

(ii) em 1907, São Paulo e Minas Gerais debateram códigos estaduais de florestas e o Paraná chegou a adotar um, mas nunca foi aplicado (DEAN, 1996, p. 272);

(iii) em 1911, o ministro da Agricultura, Indústria e Comércio apresentou uma proposta de um código florestal, que nunca prosperou (RESENDE, 2002, p. 74);

(iv) em 1920, o presidente Epitácio Pessoa ressaltou ao Congresso Nacional que o Brasil era o único país com florestas, sem um código florestal (DEAN, 1996, p. 272).

¹¹¹ Dean (1996, p. 162) lembra que a lei que aboliu o tráfico de escravos foi assinada em 1831 e entrou em vigor somente em 1851; nesse último meio século, 1 milhão e 250 mil escravos foram importados para o Brasil.

Existiam, por outro lado, opositores a tais ideias, como Edmundo Navarro de Andrade, pesquisador e defensor do eucalipto como matéria prima, que assumiu o Serviço Florestal do Estado de S. Paulo em 1911 e afirmou que era “vexatório, violento e brutal” obrigar um proprietário a conservar sua floresta e impedi-lo de explorá-la (DEAN, 1996, p. 261).

2 – O CÓDIGO FLORESTAL DE 1934

Com a Revolução de 1930, o país passou a ser dirigido por um Governo Provisório chefiado por Getúlio Vargas. O Congresso Nacional foi dissolvido, o Brasil era governado por Decretos-Lei presidenciais e o Estado intervinha fortemente na ordem econômica.

A partir daí, uma corrente legislativa provocou profundas mudanças no regime jurídico da propriedade (FIGUEIREDO, 2004, p. 167), com destaque para a promulgação da Constituição de 1934, a primeira a condicionar o exercício do direito de propriedade ao interesse social e coletivo.

A concepção jurídica da proteção das florestas em terras privadas foi alterada com a edição do primeiro Código Florestal (Decreto nº. 23.793, de 23 de janeiro de 1934), resultado de um anteprojeto elaborado por uma comissão, da qual foi relator o procurador jurídico do Serviço Florestal Brasileiro, Luciano Pereira da Silva (AHRES, 2005, p. 84). Inúmeros autores discorrem sobre essa norma, como Pereira (1950), Prado e Deusdará Filho (1992, p. 40), Dean (1996), Castro (2010, p. 93-99), Ahres (2001, 2005 e 2007). Para o presente trabalho, é pertinente ressaltar o caráter inovador desse decreto, que declarava as florestas e demais formas de vegetação como bens de interesse comum a todos (BRASIL, 1935).

O Código de 1934 proibiu a derrubada de matas existentes nas margens dos cursos d’água e das encostas de morros e criou uma espécie de “reserva florestal de madeira”, estipulando que nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderia abater mais que três quartos da vegetação

nativa existente¹¹², a menos que fosse para a transformação de florestas heterogêneas em homogêneas, com a finalidade de exploração (BRASIL, 1935).

Ainda que a devastação da vegetação já fosse um problema relevante sob o ponto de vista político e administrativo, a questão ambiental não era a inquietação primordial do Código Florestal de 1934, mas, sim, um provável déficit florestal para o consumo de madeiras do mercado, notadamente para as indústrias de siderurgia e empresas de transporte ferroviário, como explicam Prado e Deusdará Filho (1992, p. 41).

As determinações do Código de 1934 foram praticamente ignoradas (PRADO; DEUSDERÁ FILHO, 1992, p. 41; DEAN 1996, p. 277 e 303), até porque o modelo econômico daquela época privilegiava o “acesso facilitado aos recursos naturais”, além do latifúndio, da apropriação de terras públicas e da concentração fundiária (RESENDE 2002, p. 75). No entanto, essa norma foi importante para a questão florestal ganhar relevância na legislação pátria (ANTUNES, 2010, p. 507).

3 – O CÓDIGO FLORESTAL DE 1965

Com o tempo, novas propostas de reorganização da questão florestal foram surgindo, das quais se destacam: (i) a obra do desembargador Osny Duarte Pereira (PEREIRA, 1950), para quem as condições ideais de aproveitamento do solo pareciam exigir um mínimo de 25% de áreas cobertas por mata; (ii) a sugestão de condicionar o financiamento público de atividades agrícolas à conservação de pelo menos 30% da área total do imóvel, apresentada por Luisa Bueno Gomm, no 1º Congresso Florestal Brasileiro (1953) (AHRENS, 2007, p. 700); (iii) o “Projeto Daniel de Carvalho”, remetido ao Congresso Nacional em janeiro de 1950 (AHRENS, 2005, p. 88); (iv) anteprojeto de lei para um novo Código Florestal, elaborado em 1954, pelo Serviço Florestal Brasileiro

¹¹² A vegetação plantada com iniciativa própria do dono da terra estava excluída dessa proteção legal (art. 24, do Decreto nº. 23.793/1934).

(posteriormente transformado em projeto de lei nº 1.011/56, que originou o Código de 1965) (AHRENS, 2001, p. 25).

Em 1961, o presidente Jânio Quadros constituiu um grupo de trabalho, coordenado por Osny Duarte Pereira e composto por juristas e técnicos de diversas instituições, com a missão de reformular o Código de 1934 (URBAN, 1998, p. 225).

O grupo adotou algumas diretrizes, dentre as quais: o trabalho seria de gabinete; as sugestões seriam aprovadas apenas com consenso de todos os integrantes; e a opinião pública, incluindo o empresariado rural, seria ouvida após a finalização da proposta inicial (URBAN, 1998, p. 227-228).

Quando foi apresentado, o projeto continha a previsão de uma reserva florestal em terras privadas; entidades de classe e setores públicos fizeram sugestões ao texto, mas somente algumas foram incorporadas (URBAN 1998, p. 234-235).

Em 1964, a ditadura militar se instalou no comando do país, centralizando o poder no nível federal. Na Amazônia, várias políticas e ações estratégicas equivocadas eram adotadas pelos militares, sob o pretexto de desenvolver a região, como o favorecimento à difusão de empresas e grandes propriedades agropecuárias, que contribuiu para a expansão da fronteira agrícola e madeireira (PRADO; DEUSDARÁ FILHO, 1992; PAGNOCCHESCHI E BERNADO, 2006, p. 104; MELLO, 2006, p. 27-34).

Mesmo assim, a proposta final para um novo código de florestas, elaborada por aquele grupo trabalho, foi enviada ao Congresso Nacional, onde sofreu uma série de modificações, inclusive o desvirtuamento de muitas disposições por conta do *lobby* de madeireiros e grandes senhores de terra (URBAN, 1998, p. 235 e 238).

Em setembro de 1965, três anos antes de ser dissolvido pelo Ato Institucional nº 5, o Congresso Nacional aprovou o novo Código Florestal Brasileiro (CFB/1965), que foi sancionado pelo presidente general Humberto de Alencar Castello Branco, tornando-se a Lei Federal nº. 4.771/1965.

Benjamin (2000, p. 22) se surpreende com a ratificação do Código de 1965 por um Executivo “militarmente ocupado, acusado das mais graves violações de direitos humanos básicos, e sob os olhos de um Congresso dominado por representantes de uma poderosa oligarquia rural”. De fato, considerando esse contexto político, causa estranheza essa lei limitar o exercício dos direitos de propriedade em imóveis rurais e considerar as florestas e demais formas de vegetação como “bens de interesse comum a todos os habitantes do País” (BRASIL, 1965). Segundo Benjamin (2000, p. 22), somente a certeza da inaplicabilidade ou inexigibilidade desse diploma explicaria sua promulgação, a exemplo do Código de 1934.

Figueiredo e Leuzinger (2001, p. 83) avaliam que o Brasil de 1965 ainda possuía extensas, contínuas e intocadas áreas representativas de seus ecossistemas e as regiões ocupadas pela produção agropecuária eram significativamente menores do que as atuais. Havia, pois, “uma ampla margem para exploração” econômica nos imóveis rurais e os limites impostos pelo CFB/1965 “estavam muito longe de serem atingidos”, razão pela qual a oligarquia rural não se insurgiu diante da nova lei.

Com o passar do tempo e com o “avanço da mecanização agrícola, das monoculturas e da pecuária extensiva”, aquelas áreas intocadas foram sendo alcançadas e os limites do Código de 1965 começaram a incomodar (FIGUEIREDO; LEUZINGER, 2001, p. 83). “A efetividade progressiva da Lei 4.771/65 na proteção do meio ambiente é diretamente proporcional às pressões impostas por um modelo de desenvolvimento agroindustrial não sustentado, do qual são hoje seus representantes políticos os deputados e senadores da bancada ruralista do Congresso Nacional” (FIGUEIREDO; LEUZINGER, 2005, p. 140).

O Código de 1965 era uma norma geral que estabelecia condutas, proibições, penalidades e incentivos para o setor privado aproveitar racionalmente os recursos florestais. Sua elaboração levou em conta conhecimentos científicos da época, assim como ocorreu com seu antecessor de 1934 (SILVA et al., 2011, p. 4), mas não houve participação do movimento ambientalista, que ainda não havia se formado

(BENJAMIN, 2000, p. 22). Apesar de não usar o termo “reserva legal”, seu texto original fixava, além das áreas de preservação permanente (APPs), algumas restrições à plena exploração da propriedade rural, como a permissão de corte raso nas regiões Leste Meridional, Sul e no sul do Centro-Oeste, condicionada à manutenção de 20% da área do imóvel com cobertura arbórea, sendo que esse limite subia para 50% na região Norte e na parte norte do Centro-Oeste¹¹³ (BRASIL, 1965, arts. 16 e 44).

Prado e Deusdará Filho (1992, p. 47-49) criticavam o Código de 1965, que passava uma impressão de que existia “uma prioridade implícita” de que as terras florestais deviam ser “cedidas, sem muita hesitação, para a agricultura”.

4 – A NOVA REPÚBLICA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com o fim da ditadura militar e o advento da Nova República (1985), o país iniciou uma fase de transição, inclusive no campo ambiental, por meio do qual foram alteradas algumas políticas florestais e não florestais que, durante os anos de chumbo, foram responsáveis por um “modelo desenvolvimentista de ocupação” na Amazônia, com espoliação dos recursos naturais (PRADO; DEUSDARÁ FILHO, 1992, p. 49 e 60)¹¹⁴.

Três anos depois, uma nova ordem constitucional foi introduzida no Brasil. Com a pletera de direitos que abriga, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trouxe uma inédita perspectiva de proteção ao meio ambiente, consagrado no *caput* do art. 225¹¹⁵, que atrela a questão ambiental à outros preceitos constitucionais, como o direito à vida (art. 5º) e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III).

Em outras palavras, o meio ambiente ecologicamente equilibrado exigido pelo artigo 225, da CF/1988, passou a ser condição essencial para

¹¹³ Esses limites e outros dispositivos são criticados por Prado e Deusdará Filho (1992, p. 48-49).

¹¹⁴ Destaca-se a edição da Lei Federal nº 6.981/1981, a Política Nacional do Meio Ambiente, que descentralizou as decisões e ampliou a participação na formulação de políticas (MELLO, 2006, p. 62).

¹¹⁵ CF/ 1988, art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

a existência de uma vida sadia. Por isso, o direito ao meio ambiente é uma extensão dos direitos fundamentais, sem o qual não há que se falar em dignidade da pessoa humana e direito à vida na amplitude determinada pela Constituição.

Além disso, a CF/1988, que garantiu ao proprietário rural a possibilidade de exploração econômica de suas terras (direito de propriedade, art. 5º, XXII), introduziu uma restrição de igual grandeza, qual seja, o respeito à sua função social (art. 5º, XXIII) (MORAES, 2002, p. 16). Assim, a função social da propriedade rural foi consolidada de uma vez por todas no plano constitucional (art. 186), exigindo o aproveitamento racional e adequado das terras e a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis¹¹⁶.

Nesse espírito constitucional, a política ambiental brasileira iniciou um ciclo virtuoso com a criação de programas, a edição de leis e alterações em normas jurídicas existentes¹¹⁷.

Foi assim que, dois anos antes (1986), o Congresso Nacional aprovou a Lei Federal nº 7.511/1986, aumentando as extensões de APPs previstas no CFB/1965 e proibindo a transformação de florestas heterogêneas em homogêneas.

Em 1988, o governo brasileiro lançou o Programa Nossa Natureza, que estabeleceu diretrizes para a execução de uma política ampla de proteção ambiental¹¹⁸. Era uma resposta às pesadas críticas internacionais ao modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil na Amazônia (KOHLHEPP, 1992, p. 85; MELLO, 2006, p. 49).

Dentro desse programa, alguns dispositivos do CFB/1965 foram regulamentados por normas jurídicas diversas e outros foram alterados

¹¹⁶ CF/ 1988, art. 186: A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

¹¹⁷ Nessa fase, destaca-se o crescimento e a consequente influência do movimento ambiental na elaboração de políticas públicas de proteção ao meio ambiente.

¹¹⁸ Segundo Kohlhepp (1992, p. 85-87), os objetivos do Programa Nossa Natureza eram bem genéricos, voltados para todas as regiões do país; no entanto, a situação econômica do Brasil no final do governo Sarney e a falta de vontade política levaram o programa ao insucesso.

pela Lei Federal nº 7.803/1989, que redimensionou mais uma vez os limites das APPs e adotou o termo “reserva legal” (RL) para designar a área mínima que cada propriedade deveria manter com cobertura vegetal, sem permissão de corte raso¹¹⁹, fixada em 50% para as regiões Norte e Centro-Oeste e 20% para o restante do país, incluindo o Cerrado (BRASIL, 1989).

Para perpetuar a RL, essa norma tornou obrigatória a demarcação e a averbação da reserva legal à margem da matrícula imobiliária, vedando a alteração de sua destinação por ocasião da venda, sucessão ou desmembramento da propriedade (BRASIL, 1989).

O CFB/1965 e suas alterações dispunham sobre a manutenção da RL, mas não consideravam os casos de sua inexistência (AHRENS, 2001, p. 29). Somente em 1991, a Lei Federal nº. 8.171/1991 (Política Agrícola) estipulou um prazo de 30 anos para que os imóveis rurais pudessem cumprir a obrigação de recompor a vegetação de sua RL; estabeleceu-se ainda isenção de imposto territorial rural (ITR) para as RLs e APPs (BRASIL, 1991).

5 – O AUMENTO DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA E AS MEDIDAS PROVISÓRIAS NA ERA FHC

No início da década de 1990, alguns acontecimentos relacionados à temática ambiental deram maior visibilidade internacional à região Amazônica, valendo citar:

(i) a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) e o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)¹²⁰, lançado em 1992, com previsão

¹¹⁹ Corte raso é um “tipo de corte em que é feita a derrubada de todas as árvores, de parte ou de todo um povoamento florestal, deixando o terreno momentaneamente livre de cobertura arbórea” (Portaria P/1986, do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF).

¹²⁰ O PPG7 era uma iniciativa conjunta do governo e da sociedade civil brasileira e da comunidade internacional para conservação das florestas da Amazônia e da Mata Atlântica. Foi instituído pelo Decreto nº 563, de 05 de junho de 1992 e era financiado por doações dos países desenvolvidos, da União Europeia, dos Países Baixos e complementadas pelo governo brasileiro, governos estaduais e sociedade civil (Fonte: Ministério do Meio Ambiente, <<http://www.mma.gov.br/port/sca/ppg7/index.html>>, acesso em 12 de fevereiro de 2012).

de captação de US\$ 1,5 bilhão para fomentar a criação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento com conservação ambiental (MELLO, 2006, p. 62-97; PAGNOCCHESCHI; BERNADO, 2006, p. 112 e 116);

(ii) os marcantes conflitos sociais, como o Massacre de Haximu, em 1993, onde 13 índios Ianomâmis foram assassinados por garimpeiros e pistoleiros, com requintes de crueldades (PAGNOCCHESCHI; BERNADO, 2006, p. 115);

(iii) aumento das taxas de desmatamento decorrentes das dinâmicas das frentes pioneiras (MELLO, 2004; 2006, p. 23-57) e de um conjunto de fatores provocados por políticas não florestais e pela fragilidade de políticas florestais adotadas, principalmente, a partir do regime ditatorial militar (PRADO E DEUSDARÁ FILHO, 1992).

As inquietações alusivas às questões ambientais da Amazônia se intensificaram no início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) (1995-1999), quando havia uma desconfiança de que os resultados do desmatamento seriam alarmantes (CUNHA, 2013, p. 56).

Até que, dados oficiais do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) indicaram um recrudescimento das taxas de desflorestamento na Amazônia Legal na primeira metade dos anos 1990, chegando a 29.059 km² só em 1995, um recorde até hoje.

Então, o governo Cardoso, cuja pasta ambiental era composta por especialistas em questões florestais e amazônicas, entendeu que era preciso agir, até porque, como informa Sharf (1996, p. 4), temia-se que os dados do desmatamento pudessem arranhar a imagem do Brasil no exterior às vésperas de dois importantes eventos que aconteceriam em setembro de 1996: a reunião do PPG7, na Alemanha, e a Semana da Amazônia, em Nova Iorque (EUA).

Na época, o Executivo já fazia uso indiscriminado das medidas provisórias¹²¹, como mostram Figueiredo e Limongi (2003), Nascimento (2004, p. 189) e Kadri (2004, p. 235-241). Assim, tendo em vista as recomendações colocadas por especialistas do Ministério do Meio Ambiente e o desenho institucional das medidas provisórias, que conferia vantagens expressivas, como força de lei e eficácia imediata, o presidente Cardoso optou por essa espécie normativa para enfrentar o desmatamento na Amazônia (CUNHA, 2013, p. 58).

Foi assim que o governo editou a medida provisória (MPv) n°. 1.511/1996, que deu nova redação ao art. 44, do CFB/1965, proibindo o corte raso de 80% das áreas dos imóveis rurais situados na Amazônia, onde a cobertura arbórea fosse constituída de fitofisionomias¹²² florestais. Essa alteração implicou no aumento da fração de reserva legal nos imóveis rurais da região, passando de 50% para 80%.

Em razão de uma série de fatores legais, institucionais e políticos analisados em Cunha (2013), a referida medida provisória era reeditada mensalmente e novas alterações eram introduzidas no CFB/1965. Em maio de 2000, o Código Florestal foi largamente modificado pela MPv n°. 1.956-50/2000, elaborada a partir de um extenso debate pluralista promovido pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), com ampla participação pública. O texto dessa norma foi reeditado sem alterações nos meses seguintes, finalizando na MPv. 2.166-67/2001, que vigorou até maio de 2012.

¹²¹ Medida provisória é um diploma legal criado pela CF/1988, de competência privativa do presidente da República, por meio do qual exerce o poder excepcional de legislar, e tem por finalidade resolver provisória e extraordinariamente situações de relevância e urgência, até que seja ratificada ou rejeitada em definitivo pelo Congresso Nacional. Os pressupostos indispensáveis de relevância da matéria e da urgência da prestação legislativa são conceitos jurídicos abstratos, expostos, inicialmente, à avaliação discricionária do presidente. Posteriormente, esse juízo discricionário é submetido ao Legislativo, podendo ser objeto de controle do Judiciário nos casos de excesso de poder e manifesto abuso institucional. A medida provisória é um ato que tem força de lei e seus efeitos entram imediatamente em vigor após sua edição (BRASIL, 1988, art. 62; BRASIL-STF, 2008). A medida provisória tem todos os atributos de uma lei: generalidade e imperatividade (dirige-se indistintamente para todos os cidadãos, impondo uma conduta obrigatória para quem estiver no seu campo de incidência), autorização (o lesado pela violação da norma pode exigir seu cumprimento ou reparação de dano) e permanência (perdura até ser revogada por outra lei) (VACCHIANO, 2007, p. 487).

¹²² Fitofisionomia é a flora típica de uma região.

6 – O DESMONTE DO CÓDIGO FLORESTAL E DA PROTEÇÃO AMBIENTAL

De um modo geral, as regras do CFB/1965 foram ignoradas. Os números desse descumprimento são divergentes, mas bastante expressivos. Silva et al. (2011, p. 10), por exemplo, acentuam que 83 milhões de hectares (ha.) de áreas protegidas pelo CFB/1965 estavam irregularmente ocupadas. Soares-Filho (2013, p. 6), sustenta que o passivo ambiental do CFB/1965, ou seja, a área desmatada a ser recomposta, seria de 50±6 milhões de ha.

Diante desse cenário de descumprimento, o Estado brasileiro passou a criar condições institucionais para exigir a aplicação das regras contidas no CFB/1965, na forma prevista pela MPv. 2.166-67/2001, inclusive com a intensificação das ações do Ministério Público para recomposição das RLs desmatadas (CUNHA, 2013, p. 126).

Por outro lado, no final da primeira década dos anos 2000, “setores ligados à agropecuária, capitaneados pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA) se insurgiram contra a legislação ambiental, acusando o CFB/1965 de afrontar o direito de propriedade, provocar insegurança jurídica, prejudicar a produção e carecer de base científica (TELLES DO VALLE, 2010, p. 347).

Em 2012, após um processo político-legislativo extremamente conflituoso, demonstrado e analisado em Cunha (2013, 2016), o CFB/1965, atualizado pela MPv. 2.166-67/2001, foi revogado pela Lei Federal nº 12.651/2012, que instituiu um Novo Código Florestal (CFB/2012).

A nova lei manteve as APPs e RLs, mas trouxe inovações que abrandaram uma série de exigências e regras que eram previstas no CFB/1965, tais como: as RL desmatadas de acordo com a lei da época não precisam mais ser recuperadas (art. 68, CFB/2012); as propriedades rurais consideradas pequenas que detinham, em 22 de julho de 2008, RL em porcentagem inferior ao mínimo estabelecido, não precisam recuperar esse déficit (art. 67, CFB/2012); redução drástica das exigências de recuperação de APPs, inclusive permitindo, em determinadas circunstâncias, a continuidade de certas atividades consolidadas até 22 de

julho de 2008 e uma série de anistias àqueles que, no passado, desmataram ilegalmente.

Com efeito, o CFB/2012 representa um significativo retrocesso ambiental para toda sociedade brasileira, de acordo com diversos estudos, como Soares-Filho (2013), Cunha (2013, 2016), Cunha e Villar (2015).

7 – 2019: UM NOVO GOVERNO, UMA “NOVA” POLÍTICA E VELHAS METAS DE DESTRUÇÃO AMBIENTAL

Em 2019, o Brasil passou a ter um novo governo federal com perfil autoritário e ideológico, aliado aos setores mais retrógrados do ruralismo, o que vem resultando em um gravíssimo desmonte da política ambiental, com ataques às áreas protegidas e terras indígenas, esvaziamento de órgãos de proteção ambiental como o IBAMA, o ICMBio e a FUNAI, discursos no sentido enfraquecer o licenciamento ambiental, aprovação descontrolada de agrotóxicos proibidos em países desenvolvidos, aumento significativo da destruição da Amazônia pelo desmatamento e pelas queimadas ilegais, demissão de pesquisador renomado da direção do INPE por insistir nas veracidade dos dados da realidade ambiental da Amazônia.

O Código Florestal também está envolvido nesse projeto sombrio de retrocesso ambiental. A medida provisória (MPv.) 884/2019, editada pelo governo federal em junho de 2019 e que vem sendo analisada pelo Congresso Nacional, pretende alterar o CFB/2012, retirando da previsão legal o prazo que os donos de imóveis possuem para se cadastrar em um sistema de registro informatizado – o Cadastro Ambiental Rural (CAR) – destinado à realização de um plano de regularização e recomposição ambiental em APPs e RLs. Em outras palavras, donos de imóveis rurais ficariam sem prazo para cumprir a lei.

Registre-se ainda o projeto de lei nº 2362/2019, apresentado no Senado Federal por um dos filhos do presidente da República, que objetivava acabar com as áreas de reserva legal, sob o argumento inconstitucional de garantir o direito de propriedade. Felizmente, a referida proposta foi arquivada.

9 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em rápidas passagens, o trabalho mostra que a legislação visando a proteção ambiental da vegetação situada em imóveis rurais privados, consubstanciada notadamente nos Códigos Florestais editados ao longo da história, é essencial.

O foco histórico deste artigo demonstra um aprimoramento gradual do anteparo legal ambiental ao longo dos tempos, inclusive no período da ditadura militar, com o aperfeiçoamento das regras alusivas às áreas de preservação permanente e reserva legal.

A partir da CF/1988, houve um ciclo virtuoso com a criação de programas, a edição de leis e alterações no Código Florestal de 1965 (CFB/1965), ajustando às novas diretrizes constitucionais que determinam um meio ambiente ecologicamente equilibrado como condição essencial a sadia qualidade de vida.

Todavia, em um momento recente na nossa história, essa lógica se reverteu e o Código Florestal de 2012 (CFB/2012), consubstanciado na Lei Federal nº 12.651/2012, é um marco relevante do retrocesso da proteção do meio ambiente.

Esse cenário de retrocessão vem se agravando com o novo governo, que tem profundo desprezo pela questão ambiental, pela democracia e pela CF/1988. É nesse contexto que surgiram as recentes tentativas de alteração do CFB/2012, pois aos adversários do meio ambiente não bastaram os retrocessos originais dessa lei.

Por outro lado, esse desmonte é um atentado aos direitos fundamentais previstos na CF/1988, principalmente o direito à vida e a dignidade da pessoa humana.

Afinal, o art. 225, da CF/1988, deixa claro que o meio ambiente que as pessoas têm direito deve estar “ecologicamente equilibrado”, sem o qual não há uma sadia qualidade de vida. Como assevera Antunes (2013, p. 67), a ordem constitucional vigente elevou a “fruição de um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado” a um direito fundamental. No mesmo sentido, o jurista Antonio A. Cançado Trindade (1993, p. 76) afirma:

O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade dessa existência – a qualidade de vida -, que faz com que valha a pena viver.

Portanto, contra os projetos governamentais retrógrados e obscuros que reduzem a proteção ambiental do CFB/2012, que já recuou em relação à norma anterior, o remédio é a Constituição Federal.

REFERÊNCIAS DAS FONTES

AHRENS, Sergio. **O instituto jurídico da reserva (ambiental) legal: conceito, evolução e perspectivas**. 2001. 59 f. Monografia (Graduação) – Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2001.

AHRENS, Sergio. O Código Florestal Brasileiro e o uso da terra: histórico, fundamentos e perspectivas (uma síntese introdutória). **Revista de Direito Difusos**. São Paulo: ADCOAS, vol. 31 - Código Florestal: 40 anos (I), p. 81-102, mai./jun. 2005.

AHRENS, Sergio. Sobre a Reserva Legal: origens históricas e fundamentos técnico-conceituais. *In*: BENJAMIN, A. Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs). **12º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 2007. Meio Ambiente e Acesso à Justiça. Flora, Reserva Legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de SP, 2007. v. 1. p. 691-707.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 15. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013

BENJAMIN, Antonio Herman. A Proteção das Florestas Brasileiras: Ascensão e Queda do Código Florestal. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, nº 18, p. 21-37, abr./jun. 2000.

BRASIL. Decreto 23.793/1934 (Decreto do Executivo), de 23 de janeiro de 1934. Approva o Código Florestal que com este baixa. **Diário Oficial**. Rio de Janeiro, RJ, 21 mar. 1935.

BRASIL. Lei Ordinária nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 16 set. 1965, p. 9529 (publicação). Brasília, DF, 20 set. 1965, p. 9513 (retificação).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Ordinária nº 7.803, de 18 de julho de 1989. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs. 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. **Diário Oficial FC**. Brasília, DF, 20 jul. 1989, p. 012025-1.

BRASIL. Lei Ordinária nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 18 jan. 1991, p. 1330.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 28 mai. 2012, p. 1.

BRASIL-STF (Supremo Tribunal Federal). **Voto proferido pelo Ministro Celso de Mello na medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade nº 4048-1/DF**. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira. Requerido: Presidente da República. Relator Ministro Gilmar Medes. Tribunal Pleno, Brasília, 14 maio de 2008, 41 p. (Diário da Justiça Eletrônico em 22 ago. 2008). Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2602344>>. Acesso em 29 mar. 2012.

CASTRO, Daniel Stella. **A Reserva Legal, sua instituição e seu desmatamento em propriedades rurais no município de Sorriso, no Mato Grosso**. 2010. 306 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo (PROCAM-USP), São Paulo, 2010.

CUNHA, Paulo Roberto. **O Código Florestal e os processos de formulação do mecanismo de compensação de reserva legal (1996-2012): ambiente político e política ambiental**. 2013. 255 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-06092013-000029/pt-br.php>>

CUNHA, Paulo Roberto. **Código Florestal e compensação de reserva legal: ambiente político e política ambiental**. São Paulo: Annablume Cidadania e Ambiente, 2016

CUNHA, Paulo Roberto; VILLAR, Pilar Carolina. A Segurança hídrica, as matas ciliares e o novo Código Florestal. In GEHIEN, Vitória Régia F.; CHAVES, Helena Lucia Augusto; BARBOSA, Marx Prestes (orgs.) **Territórios em risco**. Recife: Ed. UFPE, 2015, p.189-210.

DEAN, Warren. **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira**. Tradução Cid Knipel Moreira; revisão técnica José Augusto Drummond. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. 484p.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Medidas Provisórias. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (orgs). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo. Editora Perseu Abramo, 2003, p. 266-299.

FIGUEIREDO, Guilherme J. Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004. 288p.

FIGUEIREDO, Guilherme; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Anotações acerca do Processo Legislativo de Reforma do Código Florestal. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, , nº 21, p. 83-91, jan./mar. de 2001.

FIGUEIREDO, Guilherme; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Anotações acerca do Processo Legislativo de Reforma do Código Florestal. **Revista de Direito Difusos**. São Paulo: ADCOAS, vol. 31 - Código Florestal: 40 anos (I), p. 139-150, mai./jun. 2005

KADRI, Omar Francisco do Seixo. **O Executivo Legislador: o caso brasileiro**. Universidade de Coimbra - Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra (Portugal): Coimbra Editora, 2004.

KOHLHEPP, Gerd. Desenvolvimento regional adaptado: o caso da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 6, n. 16, Dez/1992. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05. fev. 2012.

MACHADO, Paulo A. Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARQUES, Emilena Muzolon. RANIERI, Victor Eduardo Lima. Determinantes da decisão de manter áreas protegidas em terras privadas: o caso das reservas legais do Estado de São Paulo. **Ambiente e Sociedade**. São Paulo, v. 15, n. 1, p. 131-145, abr. 2012.

MELLO, Neli Aparecida de. As iniciativas sociais de desenvolvimento sustentável na Amazônia. **GEOUSP, Espaço e Tempo**. São Paulo, nº 16, p. 87-109, 2004.

MELLO, Neli Ap. de. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006.

METZGER, Jean Paul. O Código Florestal tem base científica? **Natureza & Conservação/Associação Brasileira de Ciência Ecológica e Conservação (ABECO)**. Editora Cubo, São Carlos/SP, v. 8, nº 1, p. 1-8, 2010

MORAES, Luís Carlos Silva de. **Código Florestal Comentado**. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2002. 324 p.

NASCIMENTO, Rogério J. B. Soares do. **Abuso do Poder de Legislar: controle judicial da legislação de urgência no Brasil e na Itália.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

PAGNOCCHESCHI, Bruno. BERNADO, Maristela. Política Ambiental no Brasil. In STEINBERGER, Marília (org). **Territórios e ambiente em políticas territoriais.** Brasília: Pararelo 15 e LGE Editora, 2006, pp. 101-125.

PEREIRA, Osny Duarte. **Direito florestal brasileiro: ensaio.** Rio de Janeiro: Borsoi, 1950.

PRADO, Antonio Carlos do. DEUSDARÁ FILHO, Raimundo. **Políticas públicas e uso dos recursos florestais na Amazônia.** Trabalho encomendado pela Funatura (Fundação Pró Natureza), como parte do estudo “Development work to phase ou trade on unsustainably produced timber: assessment of future mahogany supply and alternative industrial operations for sustainable production”. Não publicado. Brasília, julho/1992

RESENDE, Roberto Ulisses. **As regras do jogo: legislação florestal e desenvolvimento sustentável no Vale do Ribeira.** São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002 (originalmente apresentada como Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, 2000).

SANTANA, Ana Cristina Almeida. Evolução da Legislação Florestal Brasileira e a persistente lacuna em relação à caatinga e ao cerrado. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs). **12º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 2007, São Paulo. Meio Ambiente e Acesso à Justiça. Flora, Reserva Legal e APP.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. v. 1. p. 55-67.

SHARF, Regina. A guerra das motosserras. In **Boletim Parabólicas.** Instituto Socioambiental (ISA), Brasília, v. 3, nº. 21, agosto/1996, p. 4-5.

SILVA, José A. Aleixo; NOBRE, Antonio Donato; MANZATTO, Celso Vainer; JOLY, C. Alfredo; RODRIGUES, Ricardo R.; SKORUPA, Ladislau A.; NOBRE, Carlos A.; AHRENS, Sérgio; MAY, Peter Herman; SÁ, Tatiana Deane de Abreu; CUNHA, Maria Manuela Ligeti Carneiro da; RECH FILHO, Elibio Leopoldo. **O Código Florestal e a Ciência: contribuições para o diálogo.** ISBN 978-85-86957-16-1, São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, SBPC; Academia Brasileira de Ciências, ABC. 2011. 124 p.

SOARES-FILHO, Britaldo Silveira. Impacto da Revisão do Código Florestal: como viabilizar o grande desafio adiante? **Secretaria de Assuntos Estratégicos do Governo Federal e Centro de Sensoriamento Remoto da Universidade Federal de Minas Gerais.** 2013.

SPAROVEK, Gerd; BARRETO, Alberto; KLUG, Israel; PAPP Leonardo; LINO, Jane. A Revisão do Código Florestal Brasileiro. **Revista Novos Estudos**, SP, p. 111-135, mar. 2011.

TELLES DO VALLE, Raul Silva. Código Florestal: mudar é preciso. Mas para onde? In: TELES DA SILVA, Solange; CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez (orgs). **Código Florestal: desafios e perspectivas**. São Paulo: Editora Fiuza, 2010, p. 346-375.

TRINDADE, Antonio A. Cançado.. **Direitos humanos e meio ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Fabris, 1993.

URBAN, Teresa. **Saudade do matão**: lembrando a história da conservação da natureza no Brasil. Curitiba: Editora da Universidade Federal do Paraná, 1998. 374 p.

VACCHIANO, Marcelo Caetano. Reserva legal na Amazônia Legal e medida provisória nº 2166: uma análise a luz do direito intertemporal. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs). **12º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 2007, São Paulo. Meio Ambiente e Acesso à Justiça. Flora, Reserva Legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. v. 1. p. 481-496.