

EFETIVIDADE DO CÓDIGO FLORESTAL DE 1965 NOS DIAS ATUAIS E A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO MESMO NO CONGRESSO NACIONAL

Mauro César MARTINS DE SOUZA*

Resumo: Este trabalho abordará a efetividade do Código Florestal de 1965 nos dias atuais e a proposta de alteração do mesmo no Congresso Nacional. Este Código representou o avanço na proteção de nossas reservas florestais. Consiste na tentativa de encontrar a solução mais adequada para o problema florestal brasileiro. Atualmente, todo o debate acerca do Código Florestal diz respeito às figuras da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente.

Palavras-chave: Código Florestal; reserva legal; meio ambiente.

EFFECTIVENESS OF FORESTRY CODE OF 1965 TODAY AND PROPOSAL OF ALTERATION OF THE SAME IN NATIONAL CONGRESS

Abstract: This work will approach on the effectiveness of the Forest Code of 1965 in the current days and the proposal of alteration of the same in the National Congress. This code represented the advance in the protection of our forest reserves. It consists of the attempt to find the solution most adequate for the Brazilian forest problem. Currently, all the debate concerning the Forest Code says respect to the figures of the Legal Reserve and the Areas of Permanent Preservation.

keywords: Forest code; legal reserve; environment.

* Endereço eletrônico: www.maurocesar.com.br - Professor Assistente Doutor do Departamento de Planejamento Urbanismo e Ambiente da FCT - UNESP.

1. Introdução

O presente trabalho enfocou a efetividade do Código Florestal de 1965 nos dias atuais e a proposta de sua alteração no Congresso Nacional.

Em decorrência das imensas dificuldades verificadas para a efetiva implementação do Código Florestal de 1934, elaborou-se proposta para um novo diploma legal que pudesse normalizar adequadamente a proteção jurídica do patrimônio florestal brasileiro.

Antunes (2008) comenta que:

O principal diploma legal brasileiro voltado para a proteção das florestas é o Código Florestal, instituído pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. A referida lei foi estabelecida com base no regime constitucional de 1946. Pelo artigo 5º, inciso XV, alínea I da Constituição de 1946, competia à União Federal legislar sobre as florestas. A norma da mineração, da energia elétrica, metalurgia, caça e pesca, etc. (ANTUNES, 2008, p. 495).

O chamado “Projeto Daniel de Carvalho”, remetido ao Congresso Nacional por meio da Mensagem Presidencial 04/1950, em 02 de janeiro de 1950, procurou avançar no entendimento jurídico da matéria, sem alterar, contudo, a essência do seu conteúdo e jurídico. O Projeto incorporou percepções bastante avançadas para a época, e que ainda perseveram na atualidade. Após diversas alterações nele introduzidas, o “novo” Código Florestal, foi finalmente sancionado, em 15 de setembro de 1965, por meio da edição da Lei nº 4.771 (SILVA, 2005, p. 108).

2. Desenvolvimento

No final do século XIX, início da República, e a par de uma série de instruções visando à proteção das florestas da antiga colônia, começam a surgir no Brasil os primeiros diplomas de colorido conservacionista, muito embora sem a profundidade com que hoje é discutida a questão ambiental. Nessa trilha, bem posteriormente, aparecem o primeiro Código Florestal,

aprovado pelo Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, e a Constituição de 1934, a primeira a dispor sobre a competência privativa da União para legislar sobre florestas.

Milaré (2009) comenta que:

Foi, inclusive, esse Código Florestal de 1934 que introduziu em nosso ordenamento a idéia de Reserva Florestal, no momento em que proibia aos proprietários de terras cobertas de matas o abate de três quartas partes da vegetação existente. As únicas exceções constavam no artigo 24, que limitava tal proibição à vegetação espontânea ou àquela resultante de trabalho feito pela Administração Pública, e no artigo 51, que permitia excepcionalmente o aproveitamento integral da propriedade mediante termo de obrigação de replantio e trato cultural por prazo determinado (MILARÉ, 2009, p. 749).

Para melhor apreciar as preocupações que justificaram a edição do Código Florestal de 1934, há que se entender a realidade socioeconômica e política da sociedade brasileira no início do século XX. A população estava concentrada próximo à capital da república, cidade do Rio de Janeiro, Estado da Guanabara. A cafeicultura avançava pelos morros que constituem a topografia do Vale do Paraíba, substituindo toda a vegetação nativa. A criação de gado, outra forma de utilização das terras, fazia-se de modo extensivo e com mínima técnica. Na silvicultura, que já se iniciara, tímida, nos primeiros anos do século XX, verificava-se o trabalho valioso e pioneiro de Edmundo Navarro de Andrade, com a introdução de espécies de *Eucalyptus*, mas restrito às atividades da Cia. Paulista de Estradas de Ferro, no Estado de São Paulo. No resto do país, assim como antes no Estado de São Paulo, a atividade florestal era fundamentada no mais puro extrativismo. Nos estados do Paraná e Santa Catarina, os estoques de *Araucária angustifolia* eram rapidamente exauridos. Foi nesse cenário que o poder público decidiu interceder, estabelecendo limites ao que parecia ser um saque ou pilhagem dos recursos florestais (muito embora, até então, tais práticas fossem lícitas). A mencionada intervenção, necessária, materializou-se por meio da edição de um (primeiro) Código Florestal, o de 1934. (SILVA et al., 2005, p. 107).

Como avanço na proteção de nossas reservas florestais, foi editado o Código Florestal de 1965, na redação original determinada pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro daquele ano, cuja edição era assim justificada: “O anteprojeto de lei (...) constitui mais uma tentativa visando a encontrar uma solução adequada para o problema florestal brasileiro, cujo progressivo agravamento está a exigir a adoção de medidas capazes de evitar a devastação das nossas reservas florestais, que ameaçam transformar vastas áreas do território em verdadeiros desertos (MILARÉ, 2009, p. 749-750).

Esse Código Florestal brasileiro, embora anterior à Carta Política de 1988, deve ser considerado como uma das normas gerais mencionadas no artigo 24 da nossa Lei Fundamental, pois foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Em tal condição, a Lei nº 4.771 estabeleceu a chamada Área de Preservação Permanente que, conforme disposto em seu artigo 2º, pode ter diferentes formas.

Instituindo limitações ou restrições ao exercício do direito de propriedade, o Código de 1965, além de estabelecer, pelo só efeito da lei, as Áreas de Preservação Permanente, determinou a instituição de uma reserva em parte do solo de imóvel rural para fins de conservação de cobertura florestal. Com isso, disciplinou o uso das florestas que não podiam ser removidas, seja por sua função hidrogeológica ou antierosiva, seja por sua condição de fonte de abastecimento de madeira (MILARÉ, 2009, p. 750).

Machado (1998) comenta que:

A reserva Florestal Legal decorre de normas legais que limitam o direito de propriedade, da mesma forma que “as florestas e demais formas de vegetação permanente” previstas, também, na Lei nº 4.771/65 (Código Florestal). Diferenciam-se no que concerne à dominialidade, pois a Reserva Florestal Legal do artigo 16 e do artigo 44 Código Florestal somente incide sobre o domínio privado, sendo que as Áreas de Preservação Permanente incidem sobre o domínio privado e público (MACHADO, 1998, p. 638).

Sirvinskas (2008), por sua vez, lembra que:

A reserva legal será medida em cada propriedade pertencente ou não ao mesmo proprietário, podendo ser instituída em regime de condomínio entre mais de uma propriedade, respeitando o percentual legal em relação a cada imóvel, mediante a aprovação do órgão ambiental estadual competente e as devidas averbações referentes a todos os imóveis envolvidos (artigo 16, §§ 4º e 11 da Lei nº. 4.771/65) (SIRVINSKAS, 2008, p. 405).

A partir daí, em razão do crescente debate sobre a função ecológica dessa reserva legal de cobertura florestal, a Lei nº 4.771/1965 vem sofrendo alterações, afastando-se cada vez mais de sua concepção original, até mesmo porque o conhecimento das especificações do meio ambiente aponta sempre novos rumos ou correções de rota.

O Código Florestal de 1965 tinha como propósito maior proteger outros elementos que não apenas as árvores e as florestas: estas eram apenas um meio para atingir outros fins. Uma leitura interpretativa, e que busque verificar a finalidade das normas contidas no Código Florestal vigente, revela que em sua essência fundamental, o mencionado diploma legal, à época de sua proposição, tinha como objetivos principais proteger:

- Os solos (contra erosão); artigo 2º, incisos d, e, f, g; artigo 3º; e artigo 10;

- as águas, os cursos d' água e os reservatórios d' água, naturais ou artificiais (contra o assoreamento com sedimentos e detritos resultantes da ação dos processos erosivos dos solos); artigo 2º, incisos a, b, c;

- a continuidade de suprimento e a estabilidade dos mercados de lenhas e madeiras (contra a falta de matéria-prima lenhosa): artigos 16, 19, 20, 21 e 44.

Esses objetivos deveriam ser alcançados por meio da proteção das florestas e das demais formas de vegetação e da normatização do seu respectivo uso. Tais assertivas são evidenciadas ao se constatar a incorporação, ao Código Florestal, de importantes institutos jurídicos que determinam as possibilidades, a forma e a intensidade admitidas na utilização das florestas e demais formas de vegetação no território nacional. Por esse motivo, além da Reposição Florestal Obrigatória, da tutela das florestas em terras indígenas e da disciplina do uso do fogo em florestas, foram também criadas as seguintes figuras jurídicas: II - as "Florestas e demais formas de vegetação natural de Preservação Permanente" (artigo 2º;

pelo só efeito da Lei; e artigo 3º; quando assim declarados por ato do Poder Público); e II - a “Reserva Legal” (artigos 16 e 44). O Código Florestal de 1965 sintetizou em 50 artigos, com aprimoramentos e adequações, o que o primeiro Código Florestal (de 1934) apresentava em 101 (SILVA et al., 2005, p. 110-111).

Apesar dos avanços alcançados com o Código Florestal de 1965, ainda existia a prevalência de uma percepção utilitarista dos chamados “recursos florestais”. Foi somente com a Lei nº 6.938 (de 31 de agosto de 1981), que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, que a “flora passou a ser tratada com bem jurídico ambiental, um bem que diz respeito aos “direitos de terceira geração”, aqueles inerentes aos chamados “interesses difusos” e que incorporam noções como o Direito do Consumidor e o Direito das Minorias Étnicas, assim como bens de interesse comum a todos os habitantes do país, pelo seu valor intrínseco (o valor de existência) e não mais apenas pela sua utilidade imediata para a espécie humana (o valor de uso). Ademais, a Constituição Federal de 1988 informa que até mesmo as futuras gerações já têm direitos sobre a existência das florestas e demais formas de vegetação posto que em seu artigo 225 assim está estabelecido:

Artigo 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 (SILVA et al., 2005, p. 111).

Com a Constituição Federal de 1988, passa-se a dar maior relevância ao meio ambiente: ele é tratado da forma mais ampla possível, sem perder de vista os elementos que o compõem e a interação existente entre eles. É o que ocorre com a floresta e a biodiversidade com ela relacionada, assim como a estreita relação entre a floresta e os recursos hídricos, todos esses bens tutelados, como elementos indissociáveis, pelo artigo 225, entre outros dispositivos constitucionais.

Se aqueles que integrarão as futuras gerações, e que sequer ainda nasceram, já têm direitos, então, os que compõem as atuais gerações, por óbvio, têm deveres e obrigações. Cabe lembrar que a sustentabilidade ambiental do desenvolvimento socioeconômico (outra forma de denominar o

“Desenvolvimento Sustentável”) não tem sido incorporada às discussões que se verificam em torno do Código Florestal. Este fato limita sobremaneira a efetividade e o alcance de algumas alterações propostas por aqueles que defendem percepções imediatistas e meramente utilitárias (SILVA et al., 2005, p. 111).

O atual Código Florestal resulta da redação dada pela Medida Provisória 2.166-67, de 25 de julho de 1996, que incorporou hodiernos conceitos de gestão ambiental, ainda que sejam, em alguns pontos, passíveis de críticas quanto à sua real eficácia para a proteção da biodiversidade florestal brasileira.

Uma excelente síntese da evolução do debate que se verifica em torno de proposta de alteração do Código Florestal é apresentada por Benjamim (2000). O debate tem como origem a edição da Medida Provisória nº 1.511, de 25 de julho de 1996, que basicamente promoveu apenas três alterações quanto à exploração fitofisionomias florestais na Região Norte e na parte norte da Região Centro-Oeste: I – proibição da prática do corte-raso em 80% (oitenta por cento) da área com cobertura florestal (sem alterar a área de Reserva Legal); II – limitação a novas conversões para uso alternativo da terra, em propriedades com áreas subproveitadas; e III – imposição da necessidade dos Planos de Manejo Florestal Sustentável de Uso Múltiplo para legitimar a exploração florestal (SILVA et al., 2005, p. 113).

Após a sucessiva reedição de MPs, por vezes incorporando ao Código Florestal inúmeras outras modificações, deve-se mencionar a MP nº 1.956-50 (DOU de 28 de maio de 2000), considerada um verdadeiro marco histórico por ter introduzido substanciais mudanças no texto em questão, que foi reeditada, com o mesmo conteúdo normativo até a MP nº 2.166-67, de 25 de agosto de 2001, ainda vigente por força da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Hoje, todo o debate acerca do Código Florestal diz respeito às figuras da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente. Para sistematizar a condução dos trabalhos de exame das propostas que as diferentes partes interessadas têm apresentado, o Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA, editou, em 15 de abril de 1999, a Resolução nº 254, criando uma Câmara Técnica Temporária com o objetivo de elaborar uma proposta de anteprojeto de lei que atualizasse o Código Florestal. Apesar de os trabalhos daquela Comissão já terem sido encerrados, o debate sobre a questão poderá ter continuidade ao longo de 2003 (SILVA et al., 2005, p. 113).

Importante crítica foi documentada por Figueiredo e Leuzinger (2009) às alterações introduzidas no Código Florestal por força de Medidas

Provisórias. Acertadamente, os autores reportam que as figuras da urgência e relevância (previstas em norma constitucional para justificar a edição de uma MP) não estão presentes no caso. Assim seria mais adequado propor mudanças via processo legislativo, com Projeto de Lei específico. Apesar dessa possível inconstitucionalidade dos meios adotados para promover uma atualização do conteúdo normativo do Código Florestal, o debate poderá ser retomado ao longo de 2003, após a recente constituição de um novo parlamento (SILVA et al., 2005, p. 113-114).

Argumenta-se que a questão básica e elementar que deve ser colocada no centro das discussões é a seguinte: “quanto” meio ambiente a sociedade deseja para si, hoje, e para as futuras gerações? E com quais características? A resposta a essas questões indicará de quantas e quais florestas a sociedade necessita, ou seja: “qual área com cobertura florestal, aonde e com que atributos!” Em qualquer caso, o debate jamais poderia ignorar o conteúdo normativo do artigo 1º do Código Florestal, posto que, por ser o primeiro, é certamente o mais importante, pois fundamenta e legitima todos os demais (SILVA et al., 2005, p. 114).

3. Conclusão

A existência do Código Florestal brasileiro, cujo conteúdo tem sido alvo de críticas, apesar do frequente descumprimento de seus dispositivos, desempenha papel fundamental na proteção do pouco que restou da cobertura florística brasileira.

As discussões em torno da pretendida atualização do não tão novo Código (editado há trinta e oito anos a partir de um anteprojeto proposto há cinquenta e três), devem obrigatoriamente incorporar a dimensão da sustentabilidade ambiental do desenvolvimento socioeconômico.

Na atualidade, muitos sabem de sua existência, alguns conhecem parcialmente seu conteúdo, mas poucos proprietários de terras, em pleno século XXI, aceitam-no como instrumento válido e legítimo para a proteção do patrimônio florestal brasileiro, o que representa um evidente retrocesso.

No entanto, é preciso reconhecer que, como resultado das novas percepções da sociedade, o tratamento jurídico-legal da propriedade sofreu profundas transformações.

4. Referências Bibliográficas

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11 ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BENJAMIM, A. V.H. Ascensão e queda do Código Florestal. In: **Congresso Internacional de Direito Ambiental, 4: agricultura e meio ambiente**. São Paulo, 2000. Anais. São Paulo: Promotora de Justiça do Meio Ambiente; O Direito por um Planeta Verde, 2000.

FIGUEIREDO, G.J.P. de LEUZINGER, M.D. **Anotações acerca do processo legislativo de reforma do Código Florestal**. Disponível em: <<http://www.ibap.org.direitoambiental/artigos.htm>>. Acessado em: 01-06-2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 7 ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6 ed., São Paulo: RT, 2009.

SILVA, Bruno Campos. et al. **Direito Ambiental: visto por nós advogados**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SIRVINNSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 6 ed., São Paulo: Saraiva, 2008.