

O “NOVO” CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO: CONCEITOS JURÍDICOS FUNDAMENTAIS ^{1/}

Sergio Ahrens ^{2/}

RESUMO

O conteúdo normativo do Art. 1º do “novo” Código Florestal Brasileiro (instituído pela Lei nº 4.771/65), reflete uma política intervencionista do Estado sobre a propriedade imóvel agrária privada na medida em que “... as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, ..., são bens de interesse comum a todos os habitantes do País ...”. Argumenta-se que, em sua proposição originária, em 1934, o Código Florestal normatizou a proteção e o uso das florestas com o propósito maior de proteger os solos, as águas e a estabilidade dos mercados de madeira. Foi apenas com a edição da Lei nº 6.938/81 que as florestas nativas passaram a constituir um bem jurídico ambiental e que tem um valor intrínseco, próprio, e independente de suas utilidades: um “valor de existência” e não mais, apenas, um “valor de uso”. Tal percepção foi reafirmada pela Constituição Federal de 1988, em seus artigos 170 (subordina a atividade econômica ao uso racional dos recursos ambientais), 186 (informa sobre a Função Social da propriedade rural) e 225 (dispõe sobre o meio ambiente e sobre os direitos, atuais, das futuras gerações). A análise examina, também, o instituto jurídico da propriedade, o conteúdo de sua “função social” e o tratamento que lhe foi dado no Código Civil de 1916 e no novo Código Civil (Lei nº 10.406/02, que entrou em vigência em 12-01-2003). Concluindo, o estudo informa que o debate contemporâneo em torno do Código Florestal ocorre tão somente em nível de sua regulamentação, omitindo-se, das discussões, os princípios e valores que lhe têm propiciado, desde suas origens, fundamento e legitimidade. A julgar pela natureza e conteúdo dos debates, o Código Florestal poderá restar, no devido tempo, prestigiado e fortalecido.

Palavras-chave: Florestas nativas, direito de propriedade, bens ambientais.

THE “NEW” BRAZILIAN FOREST CODE: BASIC JURIDICAL CONCEPTS

^{1/} Trabalho Voluntário apresentado no VIII Congresso Florestal Brasileiro, 25 a 28-08-2003, São Paulo, SP. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura; Brasília: Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais, 2003. 1 CD-ROM.

^{2/} Eng. Florestal, MSc., Dr., CREA-PR 10.649, Bel. em Direito, Pesquisador em Planejamento da Produção e Manejo Florestal, Embrapa Florestas, Caixa Postal 319, 83411-000 Colombo, PR. sahrens@cnpf.embrapa.br.

ABSTRACT

The normative contents of Article 1 of the “new” Brazilian Forest Code (Federal Law No. 4.771/65), reflects a policy of State intervention on private land ownership given that “... forests and other types of (natural) vegetation are goods of common interests to all inhabitants of the country ...”. It is argued that the Forest Code was conceived in order to protect soils and water as well as to provide stability in the timber market. It was only with Law No. 6.938/81 that (natural) forests became an environmental legal asset with an intrinsic value irrespective of all possible benefits they may produce: an “existence value”, instead of simply a “use value”. This perception was re-affirmed with the Brazilian Federal Constitution of 1988: Art.170 (imposes that any economic activity should be performed only under environmental concerns); Art. 186 (informs about the social function of rural land ownership) and Art. 225 (acquaints about the environment and the current rights of future generations). The analysis also examines the legal concept of land ownership, as this was considered in the Brazilian Civil Code of 1916 as well as in the new one (Law No. 10.406/02, effective from January 12, 2003, onwards). As for a conclusion, the study informs that the current debate over the Forest Code is verified only at the level of its enforcement and implementation: current discussions are not dealing with the principles and fundamental values that provide legitimacy and legal binding to the Code. From the nature and contents of the debate it is suggested that, at the right time, the Brazilian Forest Code may prevail esteemed and stronger.

Key words: native forests, land ownership rights, collective rights

1. Introdução

A história contemporânea da sociedade brasileira é testemunha de um intenso debate em face da imposição do conteúdo normativo do Código Florestal brasileiro (Lei nº 4.771, de 15-09-1965) e que condiciona o exercício dos poderes inerentes ao domínio sobre a propriedade imóvel agrária. Essencialmente, o debate ocorre em torno das seguintes duas figuras jurídicas: a) a Reserva Legal; e b) as Florestas e outras formas de vegetação natural de Preservação Permanente e suas respectivas Áreas de Preservação Permanente. Como atores do mencionado debate, situam-se, de um lado, aqueles que defendem uma perspectiva conservadora de plena utilização da propriedade imóvel rural (por vezes até mesmo o seu uso irrestrito), como a Confederação Nacional da Agricultura, CNA, e parlamentares que integram a bancada ruralista, ou que estão comprometidos com atividades produtivas que têm na ocupação e no uso da terra um de seus fatores de produção.

Em posição oposta encontram-se as Organizações Não-Governamentais Ambientais, membros do Ministério Público (instituição à qual cabe, dentre outras funções, fazer observar o cumprimento da Lei) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA. Estas instituições têm uma percepção moderna, avançada, e progressista acerca do uso condicionado da propriedade e da proteção dos bens jurídicos ambientais que, por força de Lei, devem existir naqueles espaços legalmente protegidos.

Argumenta-se que o debate tem sido lento e pouco produtivo, dificultando o alcance de soluções de consenso e que pudessem satisfazer a todos os interesses em conflito. Assim ocorre, simplesmente porque as discussões têm sido limitadas a elementos acessórios e periféricos, embora importantes, sem que lhe atinja o principal, a natureza jurídica do bem tutelado: “as florestas e as demais formas de vegetação”. Assim, a essência do pensamento jurídico na matéria não tem sido adequadamente considerada nas discussões, sendo, muitas vezes, até mesmo totalmente ignorada. Em função do exposto, esta análise objetiva apreciar a essência do espírito do Código Florestal vigente, conforme disposto no enunciado de seu Artigo 1º. Com esse propósito a análise também considera a Lei 6.938/81 (que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente), e, em especial, dispositivos da Constituição Federal de 1988. Por óbvio, esta reflexão examina, igualmente, o instituto jurídico da propriedade, conforme normas estabelecidas no Código Civil de 1916 e no novo Código Civil.

2. Os diferentes regimes de Codificação das leis florestais

Em obra pioneira sobre o Direito Florestal brasileiro, o Magistrado Osny Duarte Pereira (Pereira, 1950, p.17) informava que, ao longo do tempo, a reconhecida necessidade de que o Estado, em diferentes Países, regulasse a proteção e o uso de suas florestas, promoveu a organização de suas leis florestais em Códigos: a intervenção do poder estatal variou segundo as tendências individualistas ou socialistas das respectivas Constituições. Nas palavras daquele autor,

Observa-se, porém, que as (leis florestais) não intervencionistas estão sendo gradualmente abolidas, não existindo mais nações que neguem ao Estado o poder de direta ou indiretamente, regulamentar a conservação e a reprodução das matas, inclusive em terras particulares.

Após analisar as leis florestais vigentes à época, em diversos países, aquele autor organizou as diferentes modalidades de intervenção, segundo os seguintes três grupos principais (Pereira, 1950, p.18-20):

a) Regime liberal:

Para aquele autor, a doutrina liberal fundamentou-se nos princípios da Revolução Francesa e orientou algumas leis florestais no sentido da absoluta ausência de intervenção na atividade particular. Se o Estado entender que o particular está utilizando as florestas contra o interesse social e coletivo, impõe-se a desapropriação das terras;

b) Regime eclético:

A doutrina eclética preconiza uma “intervenção moderada”. O particular mantém a administração plena de suas florestas, mas o Estado reserva-se o direito de proibir ou regular o corte em alguns casos. A redução dos direitos é compensada pelo Estado mediante indenização ao proprietário. Todas as leis florestais do século XIX teriam sido deste tipo, como, por exemplo, os Códigos Florestais da

Suíça, da Bélgica e da França (vigentes à época), onde a influência dos acontecimentos de 1789 conservou a concepção do Estado Liberal;

c) Regime intervencionista:

A doutrina Intervencionista, ao contrário das duas anteriores, prevê a intromissão direta e ostensiva do Estado, no resguardo das florestas, como “bem de interesse coletivo”. Sobre esta forma de intervenção Estatal, aquele autor reportou que,

“O uso da mesma (isto é, a floresta), pelo proprietário, se faz ‘si’ e ‘enquanto’ são observados os preceitos de conservação e acréscimo. O Governo traça as normas de utilização, fixa planos de aproveitamento, segundo um exame panorâmico dos problemas nacionais, estipula a obrigatoriedade do replantio para inalterar ou ampliar a área florestal, tendo em vista o que soberanamente considera ‘interesse público’ e o particular, dono ou arrendatário, fica obrigado a se submeter a essa imposição estatal. Tal atribuição é reservada aos órgãos dirigentes. Em caso de desobediência, o Estado é investido de poderes para optar entre obrigar coercitivamente o infrator ou ele próprio realizar a tarefa não cumprida e à custa do desobediente.

Este regime vigora na Alemanha, na Finlândia, na França atual, na Polônia e em vários domínios do Império Britânico.”

No Brasil, quer fosse como colônia, império ou república, sempre houve a prevalência de uma percepção intervencionista do Poder Público sobre a propriedade das florestas.^{3/} Foi somente no período republicano, no entanto, que o ordenamento jurídico do País contou com a codificação florestal, antes constituída por leis esparsas. Assim, em sua história, o Brasil contou com dois Códigos Florestais: o de 1934, e aquele vigente na atualidade, instituído em 1965. Na seqüência, examina-se, brevemente, o conteúdo normativo do Art. 1º dos dois Códigos Florestais mencionados.

3. O Código Florestal de 1934

O Código Florestal de 1934 (Decreto nº 23.793, de 23-01-1934) resultou de um ante-projeto elaborado por uma Comissão cujo relator foi Luciano Pereira da Silva, procurador jurídico do Serviço Florestal do Brasil, autarquia criada em 1921 e subordinada ao então “*Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio*”. Em

^{3/} Diversos autores reportam sobre o que se denomina “limitações administrativas”, que são impostas pelo ordenamento jurídico ao exercício dos poderes inerentes ao domínio sobre a propriedade imóvel agrária. Para Meireles (1999, p.568), “*limitação administrativa é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem estar social.*” Para ilustrar a natureza e a intensidade da intervenção mencionada, cabe verificar, por exemplo, os estudos documentados por Magalhães (1990), Antunes(1999), Machado (1999) e Garcia (2002). Para mencionar apenas duas das diversas figuras jurídicas limitativas ao exercício dos poderes inerentes ao “direito de propriedade”, e inseridas no Código Florestal, aqueles autores informam sobre a obrigatoriedade de manutenção da Reserva Legal e das Florestas e demais formas de vegetação natural de Preservação Permanente, em cada propriedade imóvel rural.

seu Capítulo I e que tratava das Disposições Preliminares, aquele diploma legal assim determinava:

Art. 1º - As florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis, em geral, e especialmente este Código, estabelecem.

Art. 2º - Aplicam-se os dispositivos deste Código assim às florestas como às demais formas de vegetação reconhecidas de utilidade às terras que revestem.

O Código Florestal de 1934 informou que as “florestas..., consideradas em conjunto” constituíam “bem de interesse comum a todos os habitantes do país”. Considerar as florestas em seu conjunto significava reconhecer que interessava à sociedade que florestas fossem apreciadas como parte integrante da paisagem natural, estendendo-se continuamente pelo terreno e, portanto, por todas as propriedades, públicas ou privadas. A expressão “bem de interesse comum a todos habitantes do País” já indicava, à época, a preocupação do legislador com a crescente dilapidação do patrimônio florestal do País, enquanto os particulares tivessem poder de livre disposição sobre as florestas.^{4/} A esse respeito, Pereira (1929) fez publicar interessante artigo sobre a matéria e cujo título refletia a essência do pensamento implícito àquela norma legal: “Florestas particulares: florestas condenadas à morte.” No presente estudo, a questão da natureza jurídica das florestas será retomada mais à frente, ao se examinar o conteúdo do mesmo Art. 1º, muito embora com nova redação, no Código Florestal instituído em 1965.

Neste ponto, cabe indagar, ainda, sobre a expressão “... demais formas de vegetação ...”, utilizada no Art. 2º do Decreto nº 23.793/34. Reportando sobre o conceito legal de floresta, Pereira (1950, p.179) reproduz trechos da exposição de motivos do anteprojeto do Código Florestal de 1934, como segue:^{5/}

“Estabelecido o princípio de que as disposições do Código se aplicam a todas as florestas do país, fazia-se necessário definir o que se deve entender por floresta.

No significado vulgar, floresta é toda a vegetação alta e densa, cobrindo uma área de grande extensão.

Evidentemente, porém, não é só essa forma de vegetação que necessita ser protegida, apesar do nome dado ao Código.

O Ante-Projeto resolveu a dificuldade estatuidando no parágrafo único do Art. 2º que, para os efeitos do Código, são equiparadas às florestas

^{4/} Neste particular, corrobora-se as palavras de Peters (2003, p.57), que assim informou: “Em suma, a partir do Código Florestal de 1934, ao proprietário não pertencem as florestas que cobrem o solo, e, portanto, não lhe é dado o direito irrestrito de destruí-las, desmatando a área total, mas pelo contrário, está obrigado a preservá-las, até mesmo contra atos de terceiros, em razão da função ambiental da propriedade, que aos poucos se reconhece e se consagra.”

^{5/} A proposta foi denominada “Ante-Projeto Luciano Pereira da Silva”, devido ao seu idealizador.

todas as formas de vegetação, que sejam de utilidade às terras que revestem, o que abrange até mesmo as plantas forrageiras nativas que cobrem os nossos vastos campos naturais, próprios para a criação de gado.

País destinado a se tornar em futuro próximo um dos maiores centros pastoris do mundo, é de sumo interesse velar pelas pastagens existentes, só permitindo que nelas se toquem para melhorá-las, e nunca para degradá-las, como infelizmente tem sucedido a muitas.

Com essa amplitude, talvez conviesse dar ao futuro Código outra designação que melhor traduzisse a matéria conteúda.”

Para melhor apreciar as preocupações que justificaram a edição do Código Florestal de 1934, há que se entender a realidade sócio-econômica 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 *Araucaria 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.

4. O Código Florestal de 1965

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 normatizar adequadamente a proteção jurídica do patrimônio florestal brasileiro.^{6/} O chamado “Projeto Daniel de Carvalho” remetido ao Congresso Nacional por meio da Mensagem Presidencial 04/1950, em 02-01-1950, procurou avançar no entendimento jurídico da matéria, sem lhe alterar, contudo, a essência do seu conteúdo conceitual e jurídico. Aquele projeto incorporou percepções bastante avançadas para a época, e que ainda perseveram na atualidade. Após diversas alterações introduzidas no Projeto, o

^{6/} Silva (1945, p.392) reconheceu a precariedade da execução dos dispositivos do Código Florestal de 1934, em todo o território nacional, apontando algumas causas, dentre as quais, “a inércia, por displicência, das autoridades estaduais e municipais, quando não a resistência passiva e deliberada.”

“novo” Código Florestal, foi finalmente sancionado, em 15-09-1965, por meio da edição da Lei nº 4.771, informando-se, no *caput* de seu Art. 1º, o que segue: ^{7/}

Art. 1º - As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

§1º - As ações ou omissões contrárias às disposições deste Código na utilização e exploração das florestas são consideradas uso nocivo da propriedade, aplicando-se, para o caso, o procedimento sumário previsto no Art. 275, inciso II, do Código de Processo Civil. ^{8/}

A redação do Art. 1º do “novo” Código Florestal inicia-se com as seguintes palavras: “As florestas ... e as demais formas de vegetação ...”. Para entender, hoje, as intenções do legislador de então, cabe verificar que o sentido da sentença resultante da reunião de tais vocábulos não admite interpretação dúbia ou extensiva; sequer permite a produção de múltiplos significados. Pelo contrário, no Art. 1º, o legislador de 1965, de forma tácita, restritiva, e unívoca, referiu-se apenas às florestas nativas (ou naturais) e às “demais formas de vegetação”, excluindo daquele enunciado, portanto, as florestas plantadas. ^{9/} No enunciado da norma em questão, não há significado secundário admissível ou intenção subliminar. O que fundamenta esta afirmativa é o uso da expressão “as demais formas de vegetação”, na seqüência imediata do vocábulo “florestas”, explicitando, assim, que as “florestas” a que se fazia referência eram apenas aquelas que constituíam parte da vegetação (natural) do País. ^{10/} Importante observar, também, que em sua nova redação, as florestas não são mais consideradas em seu conjunto (como previa o Código Florestal de 1934), mas, suprimida aquela expressão, a partir da vigência do “novo” Código Florestal,

^{7/} Chamado de “novo” Código Florestal, na medida em que revogou o anterior, de 1934.

^{8/} A atual redação do §1º foi dada pela Medida Provisória nº 2.080, de 17-05-2001.

^{9/} Ressalte-se que tal orientação já existia no Código Florestal de 1934, muito embora presente em dois artigos, o 1º e o 2º. No Código Florestal de 1965, as florestas plantadas foram excepcionadas daquela condição jurídica especial imposta pelo enunciado do Art. 1º, recebendo tratamento exclusivo no Art. 12.

^{10/} Por “vegetação”, deve-se entender o conjunto de plantas que constituem a fitofisionomia (natural) de uma região. A “vegetação” resulta da dispersão natural das espécies e dos processos sucessionais: veja-se o caso da caatinga, do cerrado, dos campos naturais e, assim, também, das fitofisionomias florestais como, por exemplo, a Floresta Amazônica e a Floresta Atlântica. Tanto a composição como a estrutura da “vegetação” variam, no tempo e no espaço, com os tipos de clima e de solo. Por esse motivo diz-se da fitogeografia. A esse respeito, ressalte-se que o Mapa da Vegetação Brasileira, editado pelo IBGE, em 1993, não inclui a localização das lavouras, das pastagens plantadas e, assim, também, nem das florestas plantadas: estas formas de cultivo não “acontecem naturalmente”, mas são estabelecidas de forma intencional. Naquele documento, tais culturas encontram-se inseridas em um coletivo denominado “áreas antropizadas”, pois, obviamente, não constituem parte da “vegetação”, posto que resultam da ação humana.

florestas deveriam ser consideradas em sua individualidade, em nível de cada propriedade imóvel rural.

O conteúdo do Art. 1º do “novo” Código Florestal revela, ainda, que existe um regime jurídico muito peculiar às florestas (nativas) e demais formas de vegetação (natural) que é a sua instituição como “*bens de interesse comum a todos os habitantes do País*”. Nas palavras de Silva (1997, p.117), “*bens de interesse público sujeitos a regime jurídico especial*”. Ademais, conforme dispõe Antunes (1999, p.245), interesse comum não se confunde com domínio comum: o domínio sobre as florestas pode ser público ou privado. Para aquele autor, o “*interesse*” deve ser entendido como a faculdade, legal e constitucionalmente assegurada a qualquer indivíduo, de exigir, administrativa ou judicialmente, do titular do domínio florestal ou de outras formas (naturais) de vegetação, que ele preserve a boa condição ambiental para que a cobertura vegetal possa desempenhar o seu papel protetor.

Vale dizer, à luz do pensamento jurídico contemporâneo, em particular no contexto dos chamados interesses difusos, que qualquer habitante do País (mesmo os não nacionais, mas que aqui habitam) têm interesse jurídico sobre o que acontece às florestas (nativas) e outras formas (naturais) de vegetação localizadas em qualquer ponto do território nacional. As fronteiras políticas dos Estados que compõem a Federação, ou os limites físicos da propriedade imóvel agrária privada, não constituem impedimento legal para que tais interesses (ou, direitos, quando positivados em norma legal) sejam judicialmente reconhecidos e respeitados. Em termos jurídicos, o exposto vale dizer que os cidadãos não-proprietários têm alguns contra-direitos que se opõem àqueles do proprietário, em face dos mesmos bens: a propriedade imóvel agrária e os bens jurídicos ambientais que naquela existam ou devessem existir.

Piva (2000) reporta sobre a classificação clássica dos bens jurídicos segundo a percepção civilista e informa sobre o conceito de “bem ambiental”.^{11/} Fiorillo & Rodrigues (1997) e Fiorillo (2000) também comentam sobre a natureza jurídica dos bens corpóreos que compõem o bem maior, imaterial, o meio ambiente.

Em princípio, florestas nativas (ou naturais), e que compõem a flora, não são bens privados, nem bens públicos, nem bens de uso comum do povo, mas, sim, “*bens de interesse comum a todos os habitantes do País*” ou bens jurídicos ambientais, de natureza difusa. As florestas plantadas, de outro lado, são excepcionadas deste tratamento, pelo próprio Código Florestal. Há, no entanto, competência concorrente entre União, Estados e Municípios para legislar sobre todas as florestas, inclusive as plantadas (Constituição Federal, Art. 24): nesse sentido, cabe à União estabelecer normas gerais, e aos outros entes federados, a sua suplementação, para melhor atender às necessidades estaduais ou locais.

^{11/} Para aquele autor (Piva, 2000, p.114), “bem ambiental é um valor difuso, imaterial ou material, que serve de objeto mediato a relações jurídicas de natureza ambiental. Trata-se de um bem protegido por um direito que visa assegurar um interesse transindividual, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. Se é um bem de uso comum, não há titularidade plena, pois o uso não é individual, mas de todos.”

Importante crítica tem sido feita ao legislador de 1965 por limitar o livre uso das florestas nativas existentes em terras particulares. A esse respeito Pereira (1950, p.151) reportou explicações dos autores do ante-projeto, como segue:

“Se a floresta resulta do próprio esforço do particular, então disporá da mesma como entender e a administração só poderá impedir-lhe de o fazer, usando o direito de desapropriação. O ante-projeto cria, ..., uma espécie de servidão legal sobre a propriedade particular das florestas, para cuja existência o proprietário não concorreu, em benefício da coletividade. É indispensável e justo.”

Essa percepção, de que é lícito aos proprietários colher os frutos do seu próprio investimento, está presente no Art. 12 do Código Florestal, como segue:

Art. 12 - Nas florestas plantadas, não consideradas de preservação permanente, é livre a extração de lenha e demais produtos florestais ou a fabricação de carvão. Nas demais florestas, dependerá de norma estabelecida em ato do Poder (público) Federal ou Estadual, em obediência a prescrições ditadas pela técnica e às peculiaridades locais.

Quando o legislador refere-se, no enunciado acima transcrito, às “demais florestas” deve-se entender que diga respeito às florestas resultantes dos processos naturais de regeneração e de sucessão vegetal. Essas florestas constituem o que o Código denomina, em seu Art.16, “florestas nativas” e integram o que se entende, genericamente, por “flora”: segundo a Lei nº 6.938/81, um bem jurídico ambiental, mesmo quando ocorre na propriedade privada.^{12/}

A análise permite também observar que 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 a erosão); Art 2º, incisos d, e, f, g; Art. 3º; e Art. 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); Art. 2º, incisos a, b, c;

^{12/} Em qualquer caso, florestas plantadas, mesmo com espécies exóticas, cumprem também algumas funções ambientais. Como resultado dos longos períodos de produção (rotação) florestas plantadas promovem a proteção do solo e das águas, contribuindo, também, para promover a amenidade climática. Ademais, madeira é, essencialmente, carbono, e assim, vive-se, na atualidade o vigoroso crescimento dos negócios associados ao chamado “seqüestro de carbono”. Nesse sentido, diz-se, portanto, das “commodities ambientais”. Ou seja, conforme as circunstâncias, florestas plantadas também são apreciadas pela percepção “ambiental”.

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

Estes objetivos deveriam ser alcançados por meio da proteção das “florestas e as demais formas de vegetação” e da normatização do seu respectivo uso. Essas 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 existentes 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: a) as “Florestas e demais formas de vegetação natural de Preservação Permanente” (Art. 2º; pelo só efeito da Lei; e Art. 3º; quando assim declaradas por ato do Poder Público); e b) a “Reserva Legal” (Arts. 16 e 44).^{13/} O “novo” Código Florestal sintetizou em 50 artigos, com aprimoramentos e adequações, o que o primeiro Código Florestal (de 1934) apresentava em 101 artigos.^{14/}

De outro lado, 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 31-08-1981)^{15/}, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, que a “flora” passou a ser tratada como bem jurídico ambiental, um bem que diz respeito aos “direitos de terceira geração”, aqueles inerentes aos chamados “interesses difusos” e que incorpora noções como o Direito do Consumidor e o Direito das Minorias Étnicas. Assim, na atualidade, as florestas e demais formas de vegetação devem ser entendidas como bens de interesse comum a todos os habitantes do país, pelo seu valor intrínseco (i.e. o valor de existência) e não mais apenas pela sua utilidade imediata para a espécie humana (o valor de uso).^{16/} 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 Art. 225 assim está estabelecido:

^{13/} A expressão “pelo só efeito da Lei” indica que ninguém precisa informar o fato, pois a própria Lei (*ex vi legis*) é suficiente. Por esse motivo, diz-se das Florestas de Preservação Permanente Legais (quando forem aplicáveis os dispositivos do Art 2º) ou Administrativas quando pertinentes ao Art 3º.

^{14/} Sobre a figura jurídica da “Reserva Legal”, recomenda-se o exame dos textos documentados por Machado (1999, p.637-644) e Ahrens (2001).

^{15/} Dentre outras alterações introduzidas na Lei 6.938/81, a Lei 7.804/89 acrescentou-lhe, em seu Art. 3º, V (e que relaciona os chamados “recursos ambientais”), os bens jurídicos “fauna” e “flora”. Anteriormente informava-se apenas sobre “os elementos da biosfera”.

^{16/} Citando Peter Singer (Ética prática. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p.289-290), Costa Neto (2003, p.26) analisa o contraste entre “valor intrínseco” (coisa boa e desejável em si) e “valor instrumental” (valor-meio para a consecução de um outro objetivo). Nesse sentido, ecossistemas florestais teriam um valor próprio e independente de suas utilidades.

“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.”

Em síntese, 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 sócio-econômico (outra forma de dizer do “*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.

5. O instituto jurídico da propriedade

5.1. A propriedade da terra na Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 trouxe importantes avanços na área ambiental. Alterou-se, também, em norma constitucional, o tratamento que a sociedade deveria propiciar à propriedade. Em seu Art. 5º, XXII, a Constituição Federal informa que “*é garantido o direito de propriedade*”. Mas, já na seqüência, no inciso XXIII, do mesmo artigo, determina-se uma importante condição para que o direito de propriedade seja assegurado, nos seguintes termos: “*a propriedade atenderá a sua função social.*” O conteúdo da função social da propriedade rural é determinado no Art. 186 da Constituição, como segue:

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: ^{17/}

- I - aproveitamento racional e adequado;*
- II - utilização adequada dos recursos naturais 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.*

Ao informar sobre a utilização adequada dos recursos naturais, a norma constitucional determina, obviamente, que dentre outros diplomas legais pertinentes, seja também observado o conteúdo normativo do Código Florestal.

^{17/} Diversos estudos documentam importantes análises acerca da função social da propriedade rural. Ao leitor interessado no tema recomenda-se examinar, dentre outras, as seguintes obras: Borges (1999), Albuquerque (2000) e Marquesi (2001).

5.2. A propriedade no Código Civil de 1916 e no novo Código Civil

O Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071, de 01-01-1916) foi inspirado no Código Civil Francês, editado após a Revolução Francesa. Possivelmente tenha sido esse o motivo, para a percepção, ultrapassada, de que a propriedade da terra seria porventura plena e absoluta. Esta postura, atualmente equivocada, de pessoas (físicas ou jurídicas) proprietárias, em relação à terra e ao que nela possa ou devesse existir, (como por exemplo, a fauna e a flora), tem sido a principal razão dos conflitos em face do Código Florestal.

Com a Constituição Federal de 1988, o tratamento jurídico da propriedade imóvel rural certamente mudou na medida em que foi imposto o cumprimento da sua função social. Adicionalmente, no entanto, o Novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 11-01-2002, que entrou em vigência em 12-01-2003) também modificou substancialmente o conteúdo da norma definidora de propriedade, pois acrescentou-lhe a obrigatoriedade do cumprimento de uma função sócio-ambiental ao informar, no Art. 1.228, §1º, que: *“o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.”* É pertinente lembrar, também, que o Código Florestal é uma lei especial! ^{18/}

6. O Código Florestal na atualidade

Uma excelente síntese da evolução do debate que se verifica em torno de propostas de alteração do Código Florestal é apresentada por Benjamin (2000). O debate tem como origem a edição da Medida Provisória nº 1.511, de 25-07-1996, e que basicamente promoveu apenas três alterações quanto à exploração de fitofisionomias florestais na Região Norte e parte norte da Região Centro-Oeste: a) proibição da prática do corte-raso em 80% da área com cobertura florestal (sem alterar a área de Reserva Legal); b) limitação a novas conversões para uso alternativo da terra, em propriedades com áreas subaproveitadas; e c) imposição da necessidade dos Planos de Manejo Florestal Sustentável de Uso Múltiplo para legitimar a exploração florestal.

Após a sucessiva reedição de MP's, por vezes incorporando, ao Código Florestal, diversas outras modificações, deve-se mencionar a MP nº 1.956-50 (DOU de 28-05-2000), um verdadeiro marco histórico, pois introduziu substanciais modificações no Código Florestal. ^{19/} Aquela MP foi reeditada, com o mesmo

^{18/} Uma excelente análise sociológica do processo de formação do arcabouço jurídico institucional sobre a tutela do meio ambiente no Brasil foi documentada por Machado (2000, p.5-20). O exame daquele estudo será sempre uma necessidade para melhor entender a evolução da legislação ambiental no País.

^{19/} Dentre as mais importantes modificações introduzidas pela MP nº 1.956-50, no Código Florestal, cabe citar: a) a instituição de uma nova e importante figura jurídica, as “Áreas de Preservação Permanente” (e sua definição legal); e b) uma “definição legal” para “Reserva Legal” e a obrigatoriedade de sua recomposição (ver Benjamin, 2000; Ahrens, 2001).

conteúdo normativo até a MP nº 2.166-67, de 25-08-2001, ainda vigente por força da Emenda Constitucional nº 32, de 11-09-2001. 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 15-04-1999, 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 que os trabalhos daquela Comissão tenham sido já encerrados, o debate sobre a questão poderá ter continuidade ao longo de 2003.

Importante crítica foi documentada por Figueiredo & Leuzinger (2001), às alterações introduzidas no Código Florestal, por força de Medidas Provisórias. Acertadamente, aqueles 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 alterações 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. Concluindo, 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 essa questão indicará quanta e qual floresta 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 Art. 1º do Código Florestal, posto que, por ser o primeiro, é certamente o mais importante, pois fundamenta e legitima todos os demais. ^{20/}

7. Considerações finais e perspectivas

A existência do Código Florestal, cujo conteúdo tem sido tão criticado, e apesar do freqüente descumprimento de seus dispositivos, tem sido essencial para proteger o pouco que restou da cobertura florística brasileira. A julgar pelas reiteradas preocupações documentadas por diversos autores ao longo da primeira metade do século XX (ver Pereira, 1929; Pereira, 1950), muito pouco teria restado da cobertura florestal natural do País, neste início do século XXI, caso aquele diploma legal não existisse. Em verdade, pouca vegetação florestal teria restado até mesmo para possibilitar o atual debate!

As discussões em torno da pretendida atualização do Código Florestal devem obrigatoriamente incorporar a dimensão da sustentabilidade ambiental do desenvolvimento sócio-econômico. Nesse sentido, os interesses das futuras gerações, e os seus (atuais) direitos positivados na forma de norma constitucional, não poderiam ser ignorados do debate contemporâneo. Trata-se

^{20/} O debate tem suas raízes também no fato de que o Estado Econômico é regulado pelo Estado Político que impõe o seu poder de soberania interna, conforme os poderes que a sociedade lhe transferiu. (veja-se Bobbio, 1997, p.206).

de inescusável omissão, pois é elevada obrigação ética que têm os diversos atores envolvidos nas discussões, particularmente as lideranças que representam os diferentes segmentos da sociedade.

O não tão “novo” Código Florestal brasileiro foi editado há 38 anos; seu anteprojeto foi proposto há 53 anos! Na atualidade, muitos sabem de sua existência, alguns lhe conhecem (parcialmente) o 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. Nesse sentido, há que se reconhecer que, em resultado às novas percepções da sociedade, o tratamento jurídico-legal da propriedade rural sofreu profundas, legítimas e positivas transformações. Em síntese, o debate, por vezes realizado com argumentos extemporâneos e equivocados, focaliza figuras jurídicas muito relevantes do Código Florestal, mas que lhe são secundárias, na medida em que estão vinculadas (e subordinadas) a um valor imensamente mais importante para a sociedade brasileira: a natureza jurídica difusa das “*florestas e as demais formas de vegetação*”, e que foram instituídas, há quase 70 anos, como “*bens de interesse comum a todos os habitantes do País.*” Por esse motivo, especialmente, depreende-se que o Código Florestal poderá restar, no devido tempo, prestigiado e fortalecido.

8. Referências Bibliográficas

AHRENS, S. **O instituto jurídico da reserva (ambiental) legal**: conceito, evolução e perspectivas. Monografia de Graduação em Direito. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná; Curso de Direito, 2001. 58f.+anexos.

ALBUQUERQUE, F.S. **Direito de propriedade e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2001. 162p.

ANTUNES, P. de B. **Direito ambiental**. 3. Ed. Rio de Janeiro, 1999, 529p.

BENJAMIN, 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. p.89-103.

BOBBIO, N. Os limites da propriedade. In: _____ **Locke e o Direito Natural**. Brasília: Editora da UNB, 1997. p.197-206.

BORGES, R.C.B. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999. 229p.

COSTA NETO, N.D. de. **Proteção jurídica do meio ambiente**: I - florestas. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 407p.

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.html> Acessado em 01-06-2003.

FIORILLO, C.A.P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000. 290p.

FIORILLO, C.A.P.; RODRIGUES, M.A. **Manual de direito ambiental e legislação aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1997. 577p.

GARCIA, A.R.A atividade rural e o meio ambiente. Disponível em: <http://www.sbs.org.br/destaque> 21-01-02. Consultado em 14-03-2002.

MACHADO, C.S. A questão ambiental brasileira: uma análise sociológica do processo de formação do arcabouço jurídico-institucional. **Revista de Estudos Ambientais**, v.2, n.2/3, 2000. p.5-20.

MACHADO, P.A.L. **Direito ambiental brasileiro**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999. 894p.

MAGALHÃES, J.P. Direitos e restrições ao uso da propriedade florestal. In: CONGRESSO FLORESTAL BRASILEIRO, 6. 1990. **Anais**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura, SBS; Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais, SBEF, 1990. p.51-52.

MARQUESI, R.W. **Direitos reais agrários e função social**. Curitiba: Juruá, 2001. 182p.

PEREIRA, N.G. Florestas particulares: florestas condenadas à morte. **Revista Florestal**, v.1, n.6, p.12-13, 1929.

PEREIRA, O.D. **Direito florestal brasileiro**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950. 573p.

PETERS, E.L. **Meio ambiente e propriedade rural**. Curitiba: Juruá, 2003. 191p.

PIVA, R.C. **Bem ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000. 179p.

SILVA, J.A. da. **Direito ambiental constitucional**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995. 243p.

SILVA, L.P. da. O Código Florestal e sua execução. **Revista de Direito Administrativo**, v.2, n.1, p.387-397. 1945.