

O ESPÍRITO DAS LEIS FLORESTAIS

*Delmar Bressan
José Newton Cardoso Marchiori
Miguel Durlo*

Grandes empresários ou pequenos agricultores, todos vivem os impasses que caracterizam a atividade florestal no Brasil: custos elevados e prazos longos para retorno do investimento, inexistência de linhas de crédito, conhecimento incipiente sobre o comportamento de espécies da floresta nativa, falta de tradição na área. Agregando-se a tais condicionantes o volumoso acervo de leis dotadas de conteúdo essencialmente restritivo e a robusta indústria burocrática e corporativa que se desenvolve, tendo o aparato legal como substrato, configura-se um quadro capaz de afugentar até mesmo o mais persistente amante da natureza. Aos empreendedores resta cumprir exigências absurdas que se multiplicam com rara velocidade, obrigando-os a uma verdadeira via crucis pelas repartições públicas que, se contada em prosa e verso, renderia inesgotáveis folhetins, muitas vezes com finais dramáticos.

As leis e suas contradições

¹ A origem deste tipo de estratégia protecionista remonta ao ano de 1872, com a criação do primeiro parque natural da história, o de Yellowstone, nos EUA. Pascal Acot refere-se ao quadro conceitual em que tal decisão é tomada: “como não se sabe restaurar os equilíbrios potencialmente comprometidos e como não se trata de designar os responsáveis, uma vez que a degradação da natureza acompanha “fatalmente” as atividades industriais ou agrícolas, encerram-se *reliquias* em *santuários*, a fim de preservar, com nostalgia, alguns restos do *Paraíso* perdido...”. ACOT, P. *História da Ecologia*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. Na virada do milênio, continua-se a operar com princípios do final do século passado.

² O primeiro Código Florestal brasileiro foi instituído em 1934 (Decreto nº 23.793 de 23 de janeiro). O Código atual, em vigência desde 15 de setembro de 1965 (lei 4771), foi alterado pelas leis 5870 de 26 de março de 1973, 7803 de 18 de julho de 1989 e 7875 de 13 de novembro de 1989. SENADO FEDERAL. *Legislação de Meio Ambiente: atos internacionais e normas federais*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996, v. 1. Em 15 de dezembro de 1998, o governo federal introduziu novas modificações no Código através da Medida Provisória nº 1736-31, atingindo os artigos 3º, 16 e 44 que tratam da reserva florestal legal. No Rio Grande do Sul, desde 21 de janeiro de 1992, encontra-se em vigor o Código Florestal estadual (Lei 9519), igualmente alterado pela Lei 9950 de 21 de setembro de 1993. A Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9605), sancionada em 12 de fevereiro de 1998, contempla também aspectos relativos às florestas.

A legislação florestal, como não poderia deixar de ser, reflete uma concepção dominante no país nas últimas décadas, qual seja, a de que o antídoto para a impiedosa devastação das florestas reside na proteção total das parcelas remanescentes.¹ Os legisladores, no afã de cumprir este desígnio a qualquer custo e sob intensa pressão de entidades ambientalistas e de parte da mídia, passaram a produzir leis com um claro sentido restritivo: proibições, sanções, punições são referências obrigatórias no repertório de artigos dos códigos florestais.²

Um exame minucioso destes documentos permite constatar que, após preâmbulos, a um só tempo bem intencionados e inócuos (“as florestas naturais e demais formas de vegetação são consideradas bens de interesse comum”, requerendo, portanto, “uso adequado e racional”), sobressaem-se e ganham significado expressões definidoras do espírito das leis: “é proibido”, “é vedado”, “não é permitido”, “sanções penais”, “auto de prisão”. Mesmo as “inovações” introduzidas mais recentemente, como os planos de manejo, não modificam a essência dos textos legais. Sem macular a teoria jurídica, tais arranjos parecem configurar o que bem poderia ser denominado Direito Negativo.

A leitura atenta do Código Florestal do Rio Grande do Sul, por exemplo, tende a reforçar esta perspectiva de análise, uma vez que fica evidente a carência de dispositivos destinados a servir de estímulo a quem pretenda investir na formação de florestas. Há, isto sim, prescrições que beiram a ficção. Entre elas, a que literalmente desconsidera a existência e a capacidade de regulação do mercado madeireiro ao prever obrigatoriedade de reposição e limites legais para o plantio, tendo em vista a manutenção do equilíbrio entre oferta e procura de matéria-prima florestal (artigo 18). Em outra passagem (artigo 8º), é apresentada a exigência de plantio de 15 mudas para cada árvore nativa cortada. Cabe indagar: Como foi arbitrado número tão definitivo? Por que não 14 ou 16? À parte o justo desejo de recuperar a paisagem sulina, a experiência brasileira indica a inviabilidade de reflorestar por decreto. Além disso, definições sobre a recomposição de áreas, especialmente com florestas nativas, só poderiam resultar de rigorosos estudos silviculturais, válidos tão somente para situações particulares.

Nova demonstração de alheamento do mundo real está presente no artigo 10 do Código estadual. Conforme sua expressão, fica vedada a exploração de matas nativas com volume inferior “ao valor médio determinado pelo órgão florestal” para cada formação. Quem dispõe de tais valores? A lei peca, então, por referir-se a parâmetros inacessíveis e de improvável obtenção, como se pode perceber considerando as hipóteses que seguem: 1º) Tomam-se como valores médios aqueles válidos para as grandes

formações florestais. Neste caso, resultariam eliminadas importantes diferenças oriundas das influências ecológicas de cada local (sítios florestais); 2ª) Admitindo-se a obtenção, após anos de pesquisa, de um número colossal de valores médios, ainda assim, o estoque de madeira *per se* seria insuficiente para definir a conveniência de exploração. Problema similar pode ser observado no artigo seguinte (11), que visa proibir o corte de espécies cujas abundância e frequência absolutas se situem abaixo de “valores médios” previamente definidos. Quais seriam estes números?

Para completar, nas disposições finais (artigo 51), identifica-se outra demanda absolutamente irreal: todas as propriedades rurais do Estado, independente de suas áreas, devem ter um mínimo de 10% de sua superfície total com cobertura florestal, de preferência com essências nativas. Aqui, afora a disposição equivocada de implantar florestas por força de lei, são desconsiderados conhecimentos elementares de fitogeografia, ou seja, que mais de 60% do território gaúcho apresentam cobertura natural de campo, com suas variantes fitofisionômicas, condição em que, por óbvio, as árvores não são os elementos dominantes. Sendo assim, estamos diante de uma heresia ecológica e legal.

E mais, no Rio Grande do Sul, chegou-se ao supremo refinamento de proteger a sete chaves (ou a sete leis) as matas remanescentes, senão vejamos: por imposição das legislações federal e estadual, as áreas que ainda contêm florestas naturais devem ser mantidas intocadas pois que, ou constituem reservas legais, ou integram zonas de preservação permanente, ou então fazem parte do sistema de parques e reservas.³ Como se isso não bastasse, em 1992, as mesmas formações foram alvo de Tombamento pela Secretaria Estadual da Cultura. Com efeito, cerca de 10% do território sul-riograndense abrangendo a Mata Atlântica e Ecossistemas Associados⁴, num passe de mágica, resultaram tombados pelo poder público. Traduzindo: a iniciativa, sustentada por uma visão dita “holística”, visava proteger patrimônio já protegido, elevando os ecossistemas florestais gaúchos à categoria de verdadeiros santuários, dos quais a criatura humana deve guardar distância regulamentar.

Na esteira de leis marcadas pelo traço protecionista brotam decretos, portarias, normas e resoluções, instrumentos destinados a regulamentar o arsenal jurídico disponível. Entre tantos, um expediente merece atenção especial pela sua singularidade. Trata-se do *Licenciamento de corte de até duas árvores*, elaborado por técnicos da Secretaria de Agricultura do Rio Grande do Sul. Para conseguir tal intento, o postulante deve requerer licença junto ao órgão florestal estadual, comprometendo-se a proceder a devida compensação mediante o plantio de árvores nativas em sua propriedade. O périplo não pára aí, no entanto; o interessado deve anexar documento atualizado (90 dias) de titularidade do imóvel, recolher a taxa devida ao FUNDEFLO (Fundo de Desenvolvi-

³ Os códigos florestais, complementados por outras leis, prevêem inúmeros dispositivos conservacionistas: a reserva legal (20 a 50% de cobertura florestal em cada propriedade, dependendo da região), as áreas de preservação permanente (margens de rios, topos de morros, encostas com declividade superior a 45°, etc.) e as áreas naturais protegidas (Parques, Reservas Biológicas, Estações Ecológicas, etc.), sem contar toda sorte de iniciativas tomadas pela União, Estados e Municípios.

⁴ Em manobra discutível sob o ponto de vista fitogeográfico, os idealizadores do Edital de Tombamento da Mata Atlântica ampliaram os efeitos da medida ao adotarem o conceito de Ecossistemas Associados. Deste modo, resultaram incluídas outras formações vegetais: a Floresta com Araucária, as Florestas Estacionais do Alto Uruguai e da Encosta Sul do Planalto, os Campos de Altitude e a Vegetação de Restinga. Com um pouco mais de boa vontade e por associação, poder-se-ia chegar a um objetivo surpreendente até mesmo para o mais obstinado militante ambientalista: o Tombamento de todos os ecossistemas que compõem o território do Rio Grande do Sul!

mento Florestal), além de providenciar um croqui de acesso ao local (do crime?). E, para arrematar, o formulário contém ainda uma advertência nos seguintes termos:

Atenção: A licença para corte é o Alvará. O corte antes de ter em mãos o alvará constitui-se em infração florestal, sujeita às penas da lei.

Há, enfim, que se obter uma espécie de Alvará de Soltura para as duas árvores. Só então, após ganharem a liberdade, torna-se possível a efetivação do corte dos seres da natureza. O que antes era visto como um ato criminoso sujeito às penas da lei, após a simples juntada de papéis, passa a ser um ato absolutamente regular.

Ora, diante desta realidade algumas perguntas se impõem: o furor protecionista que tomou conta do país serviu para equacionar os problemas reconhecidamente graves do setor? O decantado objetivo de preservação dos resquícios do que, por comodidade de linguagem, ainda chamamos de natureza⁵, não depende diretamente do sucesso na formação de novas florestas? Assim, não seria mais lógico e estimulante investir na simplificação dos processos jurídicos e administrativos relacionados ao plantio, colheita, transporte e comercialização dos produtos florestais, com um olhar especial para a pequena propriedade rural?

⁵ Esta expressão foi cunhada pelo pesquisador francês Pascal Acot, no artigo "A natureza da humanidade", publicado em *Ciência & Ambiente*, n. 5, julho/dezembro de 1992.

Mudar é preciso

O corpo de leis, construído sobre a realidade de cada setor da atividade humana, funciona, sobretudo nos tempos atuais, como importante instância de ordenamento para toda a cadeia de relações e interesses que mobilizam as representações sociais. Nesta ótica, não é admissível a dissociação entre mecanismos legais, formas de aplicação, aplicadores e o público a quem se destinam. Em outras palavras, peças jurídicas elaboradas com sentido restritivo e punitivo tenderão a se materializar em normas e procedimentos que reproduzem a *intentio* do legislador. Ao fim e ao cabo, a lei e seus regulamentos, justos ou não, se fazem sentir no dia-a-dia do público alvo, de modo sempre mais rigoroso nos setores menos organizados e com menor poderio financeiro para defender com eficiência seus propósitos.

De outra parte, é evidente que a complexidade legal e burocrática que cerca especificamente a atividade florestal, ganha corpo com a participação ativa de segmentos do aparato estatal, recém-convertidos ao credo ambientalista, e com o suporte, implícito ou explícito, de corporações profissionais empenhadas em garantir o seu quinhão, num contexto cada vez mais volátil quanto às atribuições de cada campo do conhecimento.

O cenário descrito é, por certo, insustentável, condição que exige a construção de saídas para tais impasses. Uma delas reside na *mudança do espírito e, por extensão, do conteúdo das leis.*

Antes, porém, há que se promover *outro modo de compreender a floresta*, operação que começa nos círculos acadêmicos e termina no campo, na prática florestal propriamente dita, passando, em dado momento, pelos gabinetes dos legisladores.

A nova ordem legal deve ser precedida, portanto, pela afirmação de uma concepção baseada no seguinte princípio: todas as formações florestais são passíveis de *manejo*, termo este que expressa a possibilidade de intervenções na floresta com o auxílio de diferentes técnicas e modelos silviculturais, visando, em última análise, a sustentabilidade da produção; e que contempla também eventuais opções por resguardar, em caráter temporário ou permanente, determinados ecossistemas para pesquisas, monitoramento dos processos ecológicos ou outros usos complementares (turismo, recreação, educação). Assim, elementos valiosos como as manifestações de diversidade biológica, genética ou ecossistêmica identificadas ao longo dos espaços territoriais não deixam de ganhar destaque, já que, na virada do milênio, encarnam valores universais e assumem papel estratégico para os países detentores de bases naturais.⁶

Ao investir na constituição do que podemos chamar de *tradição florestal*, baseada não mais nas restrições de uso, mas na lógica das intervenções planejadas, passariam a ganhar todos, inclusive os intrépidos defensores das causas ecológicas. Basta ver o exemplo da Áustria, país de larga experiência neste ramo de atividade. Lá, pequenas propriedades privadas com finalidades de produção fornecem mais da metade da madeira consumida e exportada, além das vantagens automáticas em termos de proteção aos recursos hídricos, solos, fauna e geração de espaços para lazer e recreação.⁷ Aliás, nos últimos anos os produtos oriundos da floresta superaram até mesmo a contribuição econômica da famosa indústria turística austríaca.⁸

É, pois, da floresta compreendida como um bem econômico, permanente, capaz de gerar benefícios diretos e indiretos (estes últimos de crescente valor social) que devem surgir as indicações suficientes para guiar a legislação e sua indissociável expressão administrativa. Nesse contexto, as excrescências jurídicas tenderão a assumir a condição de letra morta, restando como espólio as normas relevantes e absolutamente necessárias.

Ao seguir tal orientação, o setor florestal poderá ter sua efetividade realmente aferida. Agora, mais pelo número de hectares plantados e menos pelo número de regulamentos produzidos. Mais pelo número de benefícios usufruídos por toda a sociedade e menos pelo número de autuações e multas aplicadas. Mais pelo número de pessoas ocupadas com atividades fins e menos pelo número de repartições públicas e guichês a serem percorridos pelos empreendedores. A floresta, enfim, deixará de ser vista como um estorvo nas propriedades rurais.

⁶ LÉVÊQUE, Christian. *A Biodiversidade*. Bauru: EDUSC, 1998.

⁷ Dos 8,4 milhões de ha de terras disponíveis na Áustria, 47% (3,94 milhões de ha) apresentam cobertura florestal. Esta área de florestas produtivas distribui-se entre propriedades familiares (56%), empresas (31%) e órgãos governamentais (13%). As propriedades familiares respondem por 62% do incremento anual de madeira produzida no país, estimado em 27,3 milhões de m³, enquanto as empresas contribuem com 27% e as áreas estatais com apenas 11% (*Inventário Florestal da Áustria - 1992/96*).

⁸ Em 1997, a balança comercial austríaca registrou uma contribuição de 23,3 bilhões de Shilling oriunda dos produtos da floresta, cifra superior à da indústria do turismo, que cresceu 18,8 bilhões de Shilling no mesmo período (*Holz Kurier*, 47, 19 november 1998).

Delmar Bressan, José Newton Cardoso Marchiori e Miguel Durlo são Professores do Departamento de Ciências Florestais da Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul.