



TERRA DE DIREITOS
ORGANIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

**Mudanças na legislação ambiental e os reflexos na agricultura familiar
camponesa e povos e comunidades tradicionais:
subsídios técnicos e políticos para o debate.***

Curitiba – agosto de 2009

Apoio: Fundação Heinrich Boell

* Texto elaborado pela Equipe da Terra de Direitos: Fernando G. Vieira Prioste, Juliana Avanci, Larissa Pacher, Judith Vieira.

1. Contextualização

O presente trabalho tem por objetivo subsidiar uma leitura crítica das mudanças propostas pelo agronegócio sobre a legislação ambiental brasileira. A leitura que se propõe tem especial atenção para com a agricultura familiar camponesa e articula-se com a necessidade de democratização do acesso a terra e garantia dos direitos dos agricultores e agricultoras.

As referências do texto servirão, também, de base para a elaboração de uma cartilha que possa ser utilizada na discussão da temática com a base dos movimentos sociais. Este debate insere-se na construção do marco dos direitos dos agricultores ao livre uso da agrobiodiversidade e à garantia da soberania alimentar das comunidades.

Embora o objetivo primordial deste texto seja discutir o tema sob a perspectiva das propostas de modificação da legislação, o tema não pode ser dissociado da necessária busca pela modificação do padrão de produção que hoje caracteriza a agricultura, e, particularmente o agronegócio.

Este padrão de produção, baseado na simplificação dos sistemas de cultivo e o uso de tecnologias que não levam em conta os fatores ambientais e sociais causaram significativos impactos ambientais que podem ser identificados na menor eficiência energética, perda da biodiversidade, redução da fertilidade do solo, bem como no aumento do uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos.

Como nos lembra José Augusto Pádua, do ponto de vista ecológico, talvez a característica mais marcante deste modelo seja justamente a degradação ecológica do território, através da conversão de biomas nativos e da expansão das monoculturas, cujo exemplo mais grave certamente é do Cerrado, que em pouco mais de 40 anos, teve sua cobertura original reduzida em cerca de 50%.¹

O esgotamento deste modelo é fato cada vez mais inconteste. A Avaliação Internacional do Conhecimento, da Ciência e da Tecnologia no Desenvolvimento Agrícola (IAASTD), grupo constituído por 400 cientistas de todo o mundo, que estudou por 03 anos o estado atual da agricultura industrial concluiu que “a expansão da monocultura extensiva, com quimificação e irrigação em grande escala, está nos levando a impasses estruturais; sementes caras e monopolizadas, circuitos comerciais cartelizados, tecnologias pesadas desenvolvidas apenas para monoculturas de grande escala, esterilização dos solos, esgotamento dos aquíferos, todas estas tendências hoje apresentadas na sua dimensão de círculo vicioso desestruturante”.²

¹ PADUA, José Augusto. *A insustentabilidade na agricultura brasileira*. IN http://www.encontroagroecologia.org.br/files/Apres_Padua.rtf

² Sergio Schlesinger / FASE; Lúcia Ortiz / NAT; Camila Moreno / Terra de Direitos - CPDA-UFRRJ; Célio Bermann / IEE-USP; Wendell Ficher Teixeira Assis / GESTA-UFMG - IPPUR-UFRRJ. Novos caminhos para a um mesmo lugar: a falsa solução dos agrocombustíveis”.

As violações de direitos humanos decorrentes deste modelo de produção também são evidentes e se manifestam pela persistência do trabalho escravo, pela concentração de terra, expulsão de famílias do campo e o atrelamento dos agricultores e agricultoras a um modelo de produção que baseia-se na perda da autonomia produtiva, através dos chamados “sistemas de integração”.

Assim, o debate ético sobre as modificações da legislação ambiental deve ter no horizonte a construção de um modelo de produção em que a preservação das florestas seja compatível com a agricultura, a produção de alimentos e a garantia de uma vida digna aos agricultores e agricultoras.

Para isso, é fundamental desvelar o sentido da legislação vigente com suas contradições, mas também com as possibilidades que oferece, tal como está, à agricultura familiar e camponesa.

A partir desta análise, será possível pensar as reais demandas dos agricultores e agricultoras frente à legislação e as políticas públicas a ela relacionadas.

2. Legislação ambiental e florestal no Brasil

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), que condiciona o exercício dos poderes inerentes ao domínio sobre a propriedade imóvel agrária a interesses públicos e sociais. Essencialmente, o debate ocorre em torno de duas figuras jurídicas: a Reserva Legal e as Florestas; a vegetação nativa e as áreas de Preservação Permanente.

Argumenta-se que em sua proposição originária de 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, estabelecendo restrições ao direito de propriedade através da imposição de reserva obrigatória de vinte e cinco por cento de vegetação nativa em cada propriedade rural.

Foi apenas com a edição da Lei nº 6.938/81 que as florestas nativas passaram a constituir um bem jurídico ambiental, com valor intrínseco, próprio e independente de suas utilidades: um “valor de existência” e não mais, apenas, um “valor de troca”. A Constituição Federal de 1988 vem reafirmar essa percepção, 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).

Dentre os grupos de pressão ou interesse pela mudança da legislação ambiental existem:

- 1) aqueles que defendem uma perspectiva conservadora de plena utilização da propriedade imóvel rural (por vezes até mesmo o seu uso irrestrito), a partir de uma orientação liberal^[1], no sentido da absoluta ausência de intervenção estatal na atividade particular ou intervenção moderada, como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), e a bancada ruralista;

2) e aqueles de percepção intervencionista [2], que condicionam o uso da terra e a produção, ao cumprimento de sua função socioambiental, como a proteção das florestas e outras formas de vegetação nativa como bens jurídicos ambientais que, por força de Lei, devem existir naqueles espaços legalmente protegidos, sob pena de limitações administrativas impostas pelo Estado. São as Organizações Não-Governamentais Ambientalistas, membros do Ministério Público (instituição à qual cabe, dentre outras funções, fazer observar o cumprimento da Lei e a defesa de bens sociais) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

2.1 As origens da legislação: o Código Florestal de 1934 e as limitações do direito de propriedade

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. Em sua história recente, o Brasil contou com dois Códigos Florestais: o de 1934, e o vigente na atualidade, instituído em 1965.

O Código Florestal de 1934, pela primeira vez no país, regulamenta a tutela jurídica das *“florestas existentes no território nacional”*. Estabelece desta forma um determinado conceito jurídico do que sejam florestas elevando-as à *“bem de interesse comum dos habitantes do país”*, autorizando, desta forma, a intervenção estatal ao impor restrições aos direitos de propriedade de cada um, em nome do bem jurídico que as florestas passam a ser concebidas pela sociedade.

O artigo 1º, por exemplo, trazia a preocupação legal em se considerar as florestas nacionais em seu conjunto, ou seja, em reconhecer que interessa 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.

Aquele Código ofereceu uma noção legal ampliativa do conceito de florestas ao equiparar todas as *“formas de vegetação, que sejam de utilidade às terras que revestem”*, podendo abranger florestas nativas ou não, e até mesmo as plantas forrageiras nativas que proteção conferisse à determinada paisagem, como os vastos campos naturais, próprios para a criação de gado. Previsão ampliativa esta que se fazia medida protetiva às vegetações forrageiras, num momento em que o país caminhava para se tornar, em um futuro próximo, um dos maiores centros pastoris do mundo.

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.

É a elevação das florestas e outras formas de vegetação à bem jurídico de interesse comum do povo brasileiro que se impõe o exercício dos *“direitos de propriedade com as limitações que as leis, (...), estabelecem”*. Tal expressão legal pretende conferir executividade à tutela legal conferida às florestas e outras formas de vegetação. As *“limitações administrativas”* ao exercício dos poderes inerentes ao domínio sobre a propriedade imóvel agrária, seriam *“imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem estar social.”*, como afirma Hely Lopes Meirelles.

A intensidade da intervenção mencionada, inseridas no Código Florestal, pode ser ilustrada com a obrigatoriedade da existência de um mínimo de cobertura arbórea nativa em cada propriedade, a título de Reserva Legal, e de uma área de preservação permanente das

Florestas e demais formas de vegetação natural conforme determinação legal. Impõe-se a função ambiental da propriedade, que aos poucos se reconhece constitucionalmente e em outros diplomas legais, mas que pouco se efetiva.

À época da edição do Código Florestal de 1934 a população se concentrava 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, as atividades da Cia. Paulista de Estradas de Ferro, **iniciava, tímida, a introdução de espécies de *Eucalyptus***. 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 eram rapidamente exauridos.

Diante deste cenário é que o Poder Público decide 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 deste primeiro Código Florestal, embora tenha como paradigma a regulamentação do mercado madeireiro, autorizando-se a subtração com restrições. Podemos dizer que representou importante diploma legal para a flexibilização de interesses individuais em prol de interesses públicos e coletivos. A apropriação privada dos recursos naturais começa a ser matéria atinente a todos.

2.2 O Código Florestal de 1965 e os seus principais institutos ambientais protetivos

Existiram imensas dificuldades para a efetiva implementação do Código Florestal de 1934, seja em decorrência da mentalidade exploratória do desenvolvimento empreendido até então, seja pela inércia, displicência ou resistência passiva ou deliberada das autoridades estaduais e municipais. Elaborou-se, então, proposta para um novo diploma legal que pudesse normatizar adequadamente a proteção jurídica do patrimônio florestal brasileiro em todo o território nacional.

O chamado “*Projeto Daniel de Carvalho*”, procurou avançar no entendimento jurídico da matéria, sem lhe alterar, contudo, a essência do conteúdo conceitual e jurídico. Aquele projeto incorporou percepções bastante avançadas para a época, e que ainda se preservam na atualidade. Após diversas alterações introduzidas no Projeto, o “novo” Código Florestal, foi finalmente sancionado, em 15-09-1965, por meio da edição da Lei nº 4.771, revogando-se o de 1934.

O texto trouxe um conceito dúbio sobre floresta e vegetação, ao usar a definição “As florestas ... e as demais formas de vegetação ...”, mantendo o conceito amplo de florestas conferido pelo regime de 1934, sendo este conceito de regime de proteção especial das florestas estendido a “*outras formas de vegetação reconhecidas de utilidade às terras que revestem*”, e que compõem a paisagem nacional, como os cerrados, a caatinga e os campos gerais, dentre outros. Desta forma, embora não tenha inserido no texto o termo **nativas** às “*demais formas de vegetação*”, o legislador de 1965, de forma tácita, mas inequívoca, equipara a proteção jurídica das florestas **nativas** à outras formas de vegetação **nativa**. No entanto, tal lacuna traz uma conceituação paradoxal do que seja florestas de interesse comum.

Em alguns momentos a Lei expressamente traz o termo “*florestas e demais formas de vegetação natural*” ao estabelecer as áreas de preservação permanente. Em outros momentos, a Lei se refere à possibilidade de árvores plantadas comporem a Área de Preservação Permanente, autorizando seu manejo, ao prever a livre extração de lenha e demais produtos florestais ou a fabricação de carvão, **se não se tratar de área de preservação permanente.**

Deste modo, a lei claramente expressa as diversas aspirações daquele contexto histórico: a tentativa de impedir a devastação ambiental empreendida até então, mas de outro lado, permitir a exploração das florestas e legalizar o mercado de extração da madeira.

Tal lacuna, que persiste até hoje, vem servindo para que grupos representativos do agronegócio, com interesse na expansão da atividade agrícola, entendam que as florestas plantadas, monoculturas de eucalipto ou dendê (de extração econômica), sejam consideradas florestas, que, se de utilidade à terra que revestem, possam compor áreas de preservação permanente e reservas legais.

A colcha de retalhos dos interesses dos grupos econômicos continua se expressando nos Projetos de Lei que pretendem a alteração do Código Florestal, como o PL 1876/99, que expressamente refere-se à florestas e demais formas de vegetação **naturais**, pretendendo retirar as florestas plantadas do regime jurídico especial do art. 1º e outros como o PL de autoria do Dep. Flexa Riberio que autoriza o “reflorestamento” de APP com exóticas.

O texto do Código Florestal suprime a expressão: “**consideradas em seu conjunto**” (como previa o Código Florestal de 1934), a partir da vigência do “novo” Código Florestal, **florestas deveriam ser consideradas em sua individualidade.**

À luz do pensamento jurídico contemporâneo, em particular no contexto dos chamados interesses difusos, pertencentes à toda sociedade e a cada cidadão (inclusive aos não-proprietários), regulamenta que qualquer habitante do País tem interesse jurídico sobre o que acontece às florestas e outras formas (naturais) de vegetação localizadas em qualquer ponto do território nacional.

Deste modo, as florestas não são bens privados, bens públicos ou bens de uso comum do povo, mas, sim, bens jurídicos ambientais, de natureza difusa. O Código Florestal de 1965, na previsão de seu art. 1º, tutela a não titularidade plena da propriedade, pois seu uso está subordinado à sociedade. Constitucionalmente, relê-se tal intervenção do Estado na propriedade como a função socioambiental da terra que cada possuidor deve conferir a seu domínio.

A necessidade da codificação do uso das florestas tem como principais objetivos proteger a utilização dos solos, das águas, cursos d’água e os reservatórios d’água, naturais ou artificiais e, principalmente, dar continuidade ao suprimento e a estabilidade dos mercados de lenhas e madeiras contra a falta de matéria-prima lenhosa. Com tal objetivo o Código Florestal estabelece importantes conceitos e institutos jurídicos que normatizam as possibilidades, as formas e a intensidade admitida na utilização das florestas e demais formas de vegetação existentes no território nacional.

O Código vem regular algumas práticas e estabelecer institutos no sentido de cercar e manter os recursos minerais e genéticos sob a soberania do Estado. A Supressão total ou parcial, por exemplo, fica condicionada ao interesse público e social com prévia autorização do Poder executivo, as florestas indígenas passam a ser consideradas Áreas de Preservação Permanente. Nesse mesmo sentido, o Estado passa a ter o dever de criar

Parques e Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, proibindo sua exploração econômica.

O mercado de madeiras passa a ser regulamentado, condicionando a extração e comércio de madeiras à licença prévia e registro de pessoas físicas e jurídicas dedicadas à extração.

Ainda o art. 16 determina que a reserva legal que cada propriedade deve resguardar é de no mínimo 20%, não se permitindo o corte raso e devendo ser averbada na matrícula do imóvel.

Ainda se previa uma flexibilização para o potencial de expansão da fronteira agrícola de acordo com cada região do país, como nas regiões Sul e Centro Oeste delimita-se o limite mínimo de 20% da área de cada propriedade (alínea “a”); autorizando-se para esta mesma região - mas para áreas de instalação de novas propriedades agrícolas -, o mínimo de 30% (alínea “b”); já nas regiões Nordeste e leste setentrional, inclusive Estados do Maranhão e Piauí, o corte e exploração de florestas só seria permitido de acordo com normas estabelecidas por ato do Poder Público.

É possível observar a intervenção do Estado na propriedade privada, obrigando coercitivamente o particular a estabelecer, onde seja necessário, o florestamento ou o reflorestamento de área de preservação permanente. Se a área a ser reflorestada ou florestada estiver sendo cultivada, de seu valor será indenizado o proprietário e serão isentas tais áreas de tributação (art. 18).

Prevalece o instituto da indenização como uma compensação ao particular para realizar o interesse público e social. Tal previsão hoje em dia, vem sendo utilizada para fundamentar institutos que percorrem a mesma lógica: a sociedade opta por elevar o meio ambiente à bem jurídico de interesse público e social, o proprietário rural não irá arcar individualmente com este ônus, deixando de produzir nestes espaços ambientalmente protegidos. Para que se abstenha de produzir em uma determinada área, o Estado deve indenizar-lhe, o instituto do pagamento por serviços ambientais aproveita o comando desta norma.

O “novo” Código Florestal sintetizou em 50 artigos, com aprimoramentos e adequações, o que o primeiro Código Florestal (de 1934) apresentava em 101 artigos. 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), 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 (seu valor de existência) e não mais apenas pela sua utilidade imediata para a espécie humana (o valor de troca).

2.3 O sentido das alterações do Código Florestal a partir da década de 90

A inefetividade da legislação ambiental frente à expansão da fronteira agrícola levou a que, sob o impacto da divulgação dos índices de desmatamento pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, o governo FHC editasse a MP 1.511/96, que inauguraria a edição de uma série de medidas provisórias que alteraram de forma significativa as

disposições do Código Florestal sobre a reserva legal. A MP 1511/96, que foi reeditada 10 vezes, aumentou a reserva legal na Amazônia de 50 para 80% da propriedade e proibiu a conversão de áreas de floresta em áreas agrícolas nas propriedades rurais que possuíssem áreas já desmatadas, abandonadas ou sub-utilizadas, de acordo com a capacidade de suporte do solo.

No entanto, a partir de 1998, iniciou-se um processo de flexibilização da legislação – também através de medidas provisórias, que instituíram as formas de compensação e recomposição da reserva legal (MP 1736-31/1998). Por outro lado, estas medidas autorizaram a soma da área de preservação permanente no cômputo do percentual da área de reserva legal para a agricultura familiar camponesa, como também o aumento da reserva legal na Amazônia Legal e no Cerrado Amazônico para oitenta por cento (80%) e cinquenta por cento (50%), respectivamente. Também a reserva legal passou a ter um novo conceito, agora muito mais direcionado à preservação do meio ambiente, ou seja, com conotação preservacionista e não mais, econômica (MP 1956-50/2000).

A principal Medida Provisória é a de nº 2.166-67 de 2001, que altera grande parte do texto do Código Florestal de 1965, trazendo novas definições como pequena propriedade rural ou posse rural familiar, área de Preservação Permanente, Reserva Legal, estabelecendo a área da Amazônia Legal e conceituando o que vem a ser utilidade pública e interesse social.

Amplia, em relação ao Código Florestal de 1965, a largura mínima das áreas de preservação permanente ao longo dos rios e cursos d'água, o rol do que seja reserva legal e exclui do regime jurídico do Código as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, uma vez que estas deverão ser tuteladas pelos respectivos planos diretores e leis de uso dos solos, respeitados os princípios e limites a que se refere às áreas de preservação permanente.

Passa a ser prevista a exploração dos recursos florestais em terras indígenas desde que realizada pelas comunidades indígenas em regime de manejo florestal sustentável para atender à sua subsistência; autoriza hipóteses de supressão de vegetação de preservação permanente em caso de utilidade pública ou interesse social com anuência prévia do órgão federal ou municipal competente.

O instituto da compensação passa a integrar a legislação, ou seja, a cobertura arbórea da Reserva Legal não precisa estar na propriedade rural em questão, desde que esteja localizada na mesma microbacia. Pode inclusive já ser área de preservação ambiental em Unidade de Conservação, o que não significa maximizar a cobertura florestal, já que se trata de apropriação privada de área que já está protegida ambientalmente.

Nos casos de reflorestamento, a possibilidade de regeneração de reserva legal com exóticas é permitida, não sendo necessária a regeneração da cobertura vegetal nativa, mas a mera cobertura verde, podendo esta se prestar a outros fins economicamente mais viáveis, como a extração do óleo do dendê, ou fomentar a indústria de papel e celulose e etc.

A localização da reserva legal passa a ser aprovada por **órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada**, devendo ser considerados no processo de aprovação, a função social da propriedade, e critérios como o plano de bacia hidrográfica; o plano diretor municipal; o zoneamento ecológico-econômico; outras categorias de zoneamento ambiental; e a proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida.

A indicação do local da Reserva legal delegadas a critérios estaduais e municipais de zoneamento e definição das áreas economicamente aproveitáveis, a ser aprovada por órgão estadual, municipal ou outra instituição habilitada, se torna suscetível a fortes lobbies econômicos locais de apropriação do espaço, recursos minerais e genéticos.

O poder executivo estadual, se autorizado pelo ZEE e pelo Zoneamento Agrícola, ouvidos CONAMA e MAPA, **poderá reduzir**, para fins de recomposição, a reserva legal **na Amazônia Legal, em até cinquenta por cento da propriedade**, excluídas, em qualquer caso, as Áreas de Preservação Permanente, os ecótonos, os sítios e ecossistemas especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiversidade e os corredores ecológicos. Esta faculdade de redução da Reserva Legal através do ZEEs estaduais, está sendo utilizada por grupos de interesse, principalmente transnacionais, a regularizarem sua posse e propriedade nas áreas da Amazônia Legal, expandindo sua possibilidade e exploração agropecuária, mineral e de bioprospecção.

Outra permissão conferida pela lei é a soma da Reserva Legal na APP, desde que juntas excedam a 80% na Amazônia (mínimo de RL prevista) e 50 % nas outras regiões, excepcionalmente as pequenas propriedades podem somar 25% de RL e APP. A chamada bancada ruralista vem aproveitando-se destas autorizações especiais à agricultura familiar, na tentativa de aplicação a todos os módulos rurais indistintamente.

A lei prevê o manejo florestal realizado por povos e comunidades com conhecimento associado à preservação e promoção da biodiversidade, incentivando os bons resultados em torno do manejo agroflorestal sustentável pela agricultura familiar que é portadora de conhecimento específico no múltiplo uso florestal.

A Medida Provisória 2166-67/2001 agrega ao Código Florestal a condição de que as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área, são de interesse social, podendo ser praticadas inclusive em APP's, desde que caracterizadas em procedimento administrativo próprio.

No entanto, sob pena de tais exceções se tornarem violações sistemáticas à agrobiodiversidade em verdadeira flexibilização dos diplomas legais protetivos por parte do agronegócio, há que cuidar ao autorizar o manejo em Sistemas Agroflorestais, tratando a matéria de forma específica para as populações que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Desta forma, é possível observar intencionalidade diversa de tratamento à determinado tipo de relação com a natureza, ou seja, trata-se de medida que reconhece a condição de existência específica da agricultura familiar e das comunidades tradicionais e sua importância para boas práticas conservacionistas da agrobiodiversidade . Por conseguinte a legislação Federal remete aos Estados a competência para regulamentar estas autorizações e licenciamentos do corte, manejo e exploração dos Sistemas florestais.

No entanto, deve-se ponderar que esta estadualização da competência pode facilitar à grupos locais vinculados ao agronegócio a ampliação destas autorizações excepcionais à agricultura familiar para todos os tipos de exploração da terra, indistintamente. Esta ampliação é facilitada com a previsão genérica das hipóteses de autorização para intervenção ou supressão de florestas protegidas, podendo ser atividade de utilidade pública ou interesse social autorizadas pelo Conama ou por órgão estadual competente. O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), por exemplo, constitui-se em

atividade de utilidade pública que já autorizou a implementação de diversas obras sem qualquer análise de impacto ambiental (como a MP que autorizou a duplicação da BR 319 sem a necessidade da realização de EIA-RIMA, ou a que autoriza a implantação de empreendimentos se o órgão público competente não se manifesta sobre a autorização dentro de 60 dias).

3. Fundamentos do tratamento jurídico diferenciado aos agricultores familiares e camponeses: expressão dos direitos dos agricultores.

O Código Florestal tutela de forma diferenciada, principalmente quanto às responsabilidades ambientais, os pequenos e grandes agricultores. **Essa diferenciação é baseada, dentre outros fatores, no fato de que os agricultores têm maior poder econômico e são os principais responsáveis pelo desmatamento.** Não é demais lembrar que 3% das propriedades rurais ocupam cerca de 56,7% das terras agricultáveis no país, e que o Agronegócio é fruto da histórica exploração de tipo *plantation*, apoiada em monocultivos instalados em grandes áreas e voltados para exportação, no uso intensivo de agrotóxicos e na degradação dos recursos naturais.

Por outro lado, os povos e comunidades tradicionais são responsáveis pela manutenção da maioria das áreas de vegetação nativa existentes, pois com processo de apropriação privada das terras e com os cercamentos de seus territórios, tiveram de criar e recriar suas técnicas e formas de uso do solo e da vegetação, a fim de garantir sua sobrevivência. Deste modo, a sobrevivência da agricultura familiar camponesa, dos povos e comunidades tradicionais e dos povos indígenas está associada à preservação e proteção do meio ambiente.

No âmbito internacional, a Convenção sobre Diversidade Biológica, em vigor no Brasil desde 1994, reconhece esta estreita relação de muitas comunidades locais e populações indígenas, com estilos de vida tradicional, com a preservação dos recursos biológicos naturais. Deste modo, os países-membros desta Convenção, em conformidade com sua legislação nacional, devem respeitar, preservar e manter os conhecimentos, inovações e práticas destas comunidades locais e populações indígenas, relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica; devendo ainda, incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desses conhecimentos, repartindo equitativamente os benefícios oriundos de sua utilização (8 [j]).

O Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura, também reconhece que a conservação e até mesmo a expansão da diversidade biológica e dos recursos fitogenéticos que constituem a base da produção alimentar e agrícola em todo o mundo, está ligada à contribuição do conhecimento tradicional associado e à possibilidade de produção e reprodução física, econômica e cultural dessas comunidades com seus respectivos modos de vida tradicional. Deste modo, as partes-contratantes deste Tratado concordam que a responsabilidade de implementar os Direitos dos Agricultores em relação aos recursos fitogenéticos para a alimentação e a agricultura é dos governos nacionais, devendo adotar medidas para proteger e promover os Direitos dos agricultores.

O livre uso da agrobiodiversidade, como a seleção milenar das sementes crioulas pelos agricultores, a utilização racional do meio ambiente através do múltiplo uso florestal e a policultura e o pousio como técnicas de uso dos solos, apontam as principais diferenças dos modelos de produção. **A legislação ambiental nacional e internacional reconhece**

que ao proteger o direito coletivo destes sujeitos que têm sua sobrevivência atrelada à preservação e proteção do meio ambiente, tutela também o direito difuso de toda a sociedade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Deste modo, o Código Florestal permite, de forma excepcional, o múltiplo uso florestal pela agricultura familiar camponesa, considerando suas práticas como de interesse social.

É fato que o Código Florestal não tem sido respeitado e suas principais diretivas de conservação ambiental, principalmente quanto à observância da reserva legal e áreas de preservação permanente, não se realizaram satisfatoriamente na prática. O modo de produção do agronegócio, intrinsecamente agressor do meio ambiente, se apóia e vem sendo financiado pelos diversos governos do país, o que faz com que o próprio Estado Brasileiro edite legislações como "letra morta", ou seja, sem aplicabilidade social. A ausência de interesse político, materializada na ineficácia de políticas públicas direcionadas à efetividade do Código Florestal, constitui-se como o principal entrave à aplicação deste Código e a realização de seus fins socioambientais.

Apesar das atuais normas nacionais ambientais já preverem medidas específicas para a agricultura familiar camponesa e povos e comunidades tradicionais, como a gratuidade, desburocratização e apoio operacional para averbação da reserva legal e recomposição florestal, estas não vem sendo aplicadas, e pior, acabam tipificando penalmente as práticas de grupos que manejam as florestas como forma de sobrevivência. . Omissão estatal que dificulta aos pequenos agricultores não apenas cumprir com a legislação integralmente, como de continuar existindo enquanto camponeses.

O agronegócio, pautado no sistema de propriedade intelectual como forma de agregação de valor e concentração de mercados (uso de variedades registradas e protegidas, hoje em dia ligadas à opção pela transgenia, associadas à aplicação de agrotóxicos, por exemplo, que une royalties, taxa tecnológica e agregação de insumos em uma só mercadoria), se mostra incapaz de atender às obrigações da legislação ambiental e, por isso, historicamente investe em sua flexibilização. As mudanças propostas pela bancada ruralista atendem aos desejos e anseios dos grandes proprietários e à reprodução do agronegócio.

Segundo as propostas de alteração das normas ambientais em curso, haverá maior quantidade de terras sem cobertura arbórea mínima (RL e APP), podendo estas serem compensadas em Unidades de Conservação ou na compra de outra área preservada, permitindo a maximização da exploração individual da terra e a flexibilização da tutela do meio ambiente. A obrigação imposta a cada possuidor/proprietário rural pela Constituição Federal e pelo Código Florestal, de submeter sua exploração individual ao interesse público e social através do cumprimento da função social da propriedade, passa de "dever" à "mercadoria" titularizável e negociável.

A modalidade de proteção ambiental que é proposta pelos ruralistas tende a aumentar o desmatamento, e acaba ainda com as possibilidades de recomposição de áreas degradadas fundamentais para a preservação de biomas como a mata atlântica. O núcleo central da proposta é desonerar as propriedades privadas e seus proprietários de obrigações ambientais referentes à necessidade de recompor áreas de vegetação nativa e transferir essa responsabilidade ao Estado, através de unidades de conservação isoladas. Dessa forma, autoriza-se a supressão da cobertura vegetal em grandes extensões de terras se houver uma unidade de conservação instituída na mesma microbacia.

As mudanças na legislação ambiental propostas pelos ruralistas, em resumo, significam: 1) Fortalecimento do conceito de propriedade absoluta da terra; 2)

Relativização do conceito de função socioambiental da propriedade; 3) Maior poder ao grande proprietário, uma vez que ele terá maior possibilidade de explorar a terra sem limitações ambientais relativas à preservação da natureza; 4) Mais devastação ambiental e consolidação da degradação em biomas que necessitariam ser restaurados; 5) Amplificação das dificuldades para a agricultura familiar e camponesa, assim como dos povos e comunidades tradicionais, para continuarem sua reprodução física, sócio-cultural e econômica em seus territórios.

Observa-se que, ao fortalecer o modo de exploração pautado no agronegócio as legislações e políticas necessariamente enfraquecem o modo de produção da agricultura familiar camponesa e conseqüentemente a própria proteção do meio ambiente.

Diante do atual estágio de restrições aos direitos da agricultura familiar camponesa, povos e comunidades tradicionais ao livre uso da biodiversidade, tendo suas práticas históricas criminalizadas e seu direito ao território violado, faz-se de extrema urgência a análise das legislações nacionais existentes direcionadas à estes sujeitos específicos de forma integralizada. Pretende-se, desta forma, diagnosticar qual o tratamento legislativo conferido pelo Brasil a estes sujeitos tutelados de forma específica pelo direito nacional e internacional e contribuir para a afirmação dos direitos dos agricultores tradicionais ao livre uso da biodiversidade, insuscetível de apropriação intelectual e livre de contaminação genética e por agrotóxicos.

3.1 Previsões legais para o manejo agroflorestal pela agricultura familiar camponesa e povos e comunidades tradicionais: concretização dos direitos dos agricultores.

A tutela específica das práticas de interesse social presente na Constituição Federal, no Código Florestal e outros diplomas, como as resoluções do Conama, já se mostram suficientes para viabilizar a produção e reprodução da agricultura familiar, o principal problema está na ausência de políticas públicas contextualizadas para os territórios construídos pela agricultura familiar camponesa e povos e comunidades tradicionais.

O Código Florestal conceitua como atividade de interesse social as atividades de manejo agroflorestal em pequena propriedade e que não descaracterize a cobertura vegetal. Aqui, a diferenciação de tratamento de latifúndios e monoculturas de extensão é clara e permite que a agricultura familiar camponesa possa manejar, de forma excepcional, Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal.

Por ser considerada de interesse social a atividade agrícola do pequeno produtor, pode o órgão de fiscalização autorizar a supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente. Isso equivale a dizer que em alguns casos pode o agricultor camponês utilizar áreas de preservação permanente com lavouras, extrativismo vegetal entre outras práticas.

Deste modo, diplomas legais recentes vêm implementando institutos jurídicos que pretendem tratar de forma especial a matéria com relação à agricultura familiar e às comunidades tradicionais.

O CONAMA, principalmente através da Resolução 369/06, propõe o conceito de atividades de baixo impacto ambiental, as quais podem ser praticadas em APP. Entre estas atividades, encontram-se “a coleta de produtos não madeireiros e o plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais plantados em áreas alteradas, plantados junto ou de modo misto”. Há Estados que já trazem

regulamentações acerca dos Sistemas Agroflorestais, como a Resolução SMA - 44, de 30-6-2008 que *define critérios e procedimentos para a implantação de Sistemas Agroflorestais* no Estado de São Paulo.

Tais instrumentos legais trazem definições acerca do que seja o Sistema Agroflorestal (SAF), o agroextrativismo, a agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais, estabelecendo deste modo, exceções legais que autorizam o exercício de atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; entendendo-as como práticas de interesse social.

Com relação aos povos indígenas, o Código Florestal é claro ao conceder exclusividade de exploração dos recursos florestais, já determinando que todas as florestas que integram o patrimônio indígena são consideradas de preservação permanente.

Também é permitido por lei que o pequeno agricultor e seus animais de criação entrem nas áreas de reserva legal para ter acesso à água. Veja que, por exemplo, o grande pecuarista não pode deixar que seus animais bebam água na beira do rio (na área de APP), pois o grande volume de animais causaria sérios danos à vegetação. A diferenciação faz sentido e o grande produtor tem condições de arcar com custos relativos ao fornecimento de água para seus animais.

A atividade camponesa e tradicional de extração de madeira também é permitida como exceção à regra, em áreas com inclinação entre 25 e 45 graus, desde que seja de utilização racional. Essa atividade é permitida tanto para uso da família como para obtenção de rendimentos permanentes.

A legislação beneficia ainda os povos e comunidades tradicionais, pois o poder público, estadual e federal, pode limitar ou mesmo proibir o corte de espécies vegetais que se mostrem de uso dessas comunidades. Esse preceito legal tem por objetivo a preservação de hábitos culturais e pode proteger a vegetação necessária onde quer que ela se encontre, dentro de todas e quaisquer propriedades, particulares ou não, esteja essa vegetação dentro ou fora de áreas de preservação ambiental.

Sobre o instituto da reserva legal, para a agricultura familiar camponesa podem ser citadas algumas facilidades que viabilizam o seu uso econômico:

- Através do manejo florestal sustentável, o pequeno agricultor pode fazer uso econômico das áreas de Reserva Legal, principalmente relacionado ao extrativismo vegetal;
- Pode também realizar o plantio de árvores frutíferas ou ornamentais, mesmo que exóticas, desde que em consórcio ou intercalada com a mata nativa;
- A averbação da reserva legal para o pequeno agricultor é gratuita e o poder público deve, ainda, prestar todo o apoio técnico e jurídico de forma gratuita.
- A agricultura familiar também não está obrigada, em todos os casos, a ter os mesmos percentuais de área de reserva legal e de preservação permanente que o latifundiário. A área de reserva legal e a área de preservação permanente somadas não podem superar 25% da propriedade do pequeno agricultor.

Os apontamentos acima transcritos já indicam que o pequeno agricultor, assim como os povos e comunidades tradicionais, pela atual legislação, tem condições de fazer uso econômico sustentável das áreas de preservação permanente e de reserva legal.

As práticas tradicionais, em grande maioria, já estão de acordo com a legislação nacional. Falta ao pequeno agricultor, principalmente, regularizar os usos de APP e RL, bem como a sua averbação, através de procedimentos administrativos gratuitos, céleres e desburocratizados. É a falta de políticas públicas que impede a regularização e a promoção

do modo de vida da agricultura familiar camponesa, dos povos e comunidades tradicionais e indígenas associado à preservação e promoção da biodiversidade do país.

No entanto, a pluralidade de formas de se relacionar com meio entre os agricultores tradicionais é tão grande que a legislação não consegue tutelar a diversidade de conhecimentos associados com a preservação ambiental. Muitas práticas não previstas em lei acabam criminalizando modos de vida tradicionais. Deste modo, as legislações voltadas à tutelar de forma específica estes sujeitos diferenciados, devem ser abertas ao conhecimento e direitos construídos a partir de suas práticas culturais e sociais, de forma a não engessar a dinâmica e diversa realidade destes povos, mas sim respeitá-la e promovê-la.

4. As propostas de alteração da legislação florestal: o que está em jogo.

Existem hoje no Brasil alguns Projetos de Lei propostos que têm como principal objetivo fazer alterações nas legislações ambientais de modo a ampliar a margem de exploração por propriedade. Esses projetos, que somam 35, tramitam no Congresso Nacional e tem por conteúdo apontamentos que em grande maioria beneficiam, em última análise, o agronegócio.

Deste modo, faz-se aqui um breve apontamento sobre alguns Projetos de Lei que tramitam no Congresso Nacional de modo a clarear a intencionalidade de tais modificações e para que sentido caminham. De plano se pode dizer que os projetos de lei de interesse da bancada ruralista estão condensados na proposta do Deputado Valdir Colatto, que aqui será analisada em conjunto com outros dois projetos de lei que contemplam, juntos, as propostas de alteração da legislação ambiental como um todo para este setor.

A Frente Parlamentar de Agropecuária, composta por deputados e senadores, representa o setor produtivo do agronegócio. Sob o argumento de que o país não produz mais porque a legislação ambiental impede o desenvolvimento, apresentam tais propostas como única alternativa para o aumento da produção de forma a atender a demanda alimentar da população.

O avanço da agropecuária é um dos maiores responsáveis pelo desmatamento e pelos conflitos fundiários no país, principalmente na região Amazônica, agravando a concentração de terras e ameaçando povos indígenas, remanescentes de comunidades tradicionais, pequenos produtores e posseiros.

Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em Comunicado Social de 25 de janeiro de 2007, na Amazônia, “48% dos municípios incluídos na categoria de “*fronteira agrícola consolidada*” têm média concentração fundiária, e 52% apresentam alta concentração”. Ou seja, o plano de expansão agrícola não contempla pequenos agricultores, mas abre espaço para o latifúndio.

O principal ponto das propostas de alteração nas normas que regulam o meio ambiente é a redução das áreas ambientalmente protegidas, tanto das Reservas Legais quanto das Áreas de Preservação Permanente.

No Projeto de Lei nº 1876/99, apresentado pelo deputado Sérgio Carvalho (PSDB/RO), são sugeridas modificações que ampliam as hipóteses de proteção ambiental, criando novos espaços de preservação, como criação de APPs ao redor de cavernas, o que dá a impressão de serem as mudanças mais protetivas. Porém, analisando todo o texto da proposta, constata-se ausência de regulamentação que respalde suficientemente as áreas de

preservação. Em outros pontos, como nas margens de rios, o projeto ainda prevê a redução das áreas de Reservas Legais.

As alterações incluiriam as pequenas propriedades na lógica do modelo produtivo do agronegócio, descaracterizando as práticas da agricultura familiar camponesa uma vez que tentam retirá-las do processo de manejo sustentável dos recursos naturais.

Pela proposta, se fosse necessária a recomposição de Áreas de Preservação Permanente, o Poder Público poderia assumir esse dever, sem onerar o proprietário caso este se omita. Esse entendimento confronta o entendimento da Constituição que estabelece a função socioambiental da propriedade, obrigando o proprietário de terras a se responsabilizar pela destinação que ele mesmo dá à terra. Desonerar o proprietário da incumbência de realizar a recomposição da vegetação nativa das áreas de proteção, influencia diretamente na dificuldade de realização de desapropriação pelo descumprimento da função social.

As principais características da proposta do deputado Sérgio Carvalho dizem respeito à redução de parâmetros legais que respaldem a proteção ambiental. Pelo texto se vê que órgãos como IBAMA, ICMBio e CONAMA terão maior poder discricionário. Um exemplo disso é o fato de tornar facultativo, à critério do IBAMA, a realização de estudo de impacto ambiental em alguns tipos de projetos agropecuários, de até 1000 ha.

Outra grande ameaça dessa proposta está no fato de que algumas pessoas jurídicas podem ser dispensadas de realizar a recomposição dos recursos naturais utilizados, tendo apenas que pagar um valor correspondente à reposição florestal.

Seguindo a linha da mercantilização das Reservas Legais o Deputado Flexa Ribeiro aponta através do PL 6424, que nos casos de recomposição dessas áreas devem ser utilizadas, junto com as nativas, as espécies exóticas destinadas à exploração econômica.

4.1 O projeto de Código Ambiental Nacional

O Deputado Federal pelo PMDB/SC, Valdir Colatto, apresentou um Projeto de Lei que tem como finalidade substituir todas as leis ambientais, revogando assim, o atual Código Florestal; a Lei que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei de Crimes Ambientais e também a Lei que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Utilizando o argumento de que as leis ambientais são esparsas e prejudicam apenas o pequeno agricultor, as propostas para abrandar as medidas protetivas e fiscalizadoras que buscam garantir o respeito do Direito Humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, vêm ganhando espaço em alguns segmentos da sociedade. Colatto diz que *“é injusto que apenas o produtor rural pague para preservar bens que são de interesse de toda a sociedade.”*

Embora a justificativa das alterações propostas insira em seu discurso a pequena propriedade, a intenção é abrir brechas na lei que permitam o avanço do agronegócio em detrimento do meio ambiente, um verdadeiro ataque a esse direito humano que é um dos elementos que garantem o equilíbrio ecológico e a qualidade de vida de todos os seres vivos.

Os idealizadores tentam ofuscar os verdadeiros interesses trazidos por estas mudanças. Porém, analisando os projetos de lei, é possível verificar claramente a intenção

dos grandes proprietários de expandir as fronteiras agrícolas, condicionando a paisagem e a natureza aos interesses econômicos e extração de mais valia socioambiental. Fato que caracteriza o uso nocivo e degradante da propriedade da terra.

A proposta do Deputado Colatto, por exemplo, não prevê qualquer espécie de sanção (administrativa, civil, criminal ou qualquer outra) àqueles que desmatam, poluem e contaminam. Nessa linha de inversão da lógica da preservação, propõe ainda que sejam recompensados os proprietários que preservam a natureza, mercantilizando uma relação que deveria se dar no âmbito da exigibilidade de direitos fundamentais.

A propriedade, para que seja tutelada juridicamente, deve cumprir sua função social. O elemento ambiental é um dos requisitos para a existência do direito de propriedade, logo, não é uma faculdade do proprietário preservar o meio e explorar racionalmente a terra, mas um dever. Deste modo, sem um dos elementos que constituem a propriedade – o humano, ambiental e produtivo - esta inexistente.

A Constituição Federal prevê que todos os indivíduos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e que este é um bem comum, por óbvio, impassível de apropriação privada, pois não titularizável. A preservação dos ecossistemas e espécies é requisito para a qualidade de vida da população e das gerações futuras, sendo dever da coletividade e do Poder Público preservar e defendê-lo.

O Projeto de Lei ruralista propõe que sejam recompensados todos aqueles que usam de ‘práticas sustentáveis’ sem definir quais se enquadrariam nesse conceito. A proposta de pagamento por serviços ambientais, é no mínimo, antagônica ao artigo 186 e 225 da Constituição Federal, não podendo ser recepcionado pelo sistema jurídico brasileiro. Faz-se imprescindível que se exerça controle preventivo da constitucionalidade deste PL pela Comissão de Constituição e Justiça das Casas do Congresso Nacional.

Entre as leis que seriam revogadas com a aplicação do Código Ambiental proposto está a de nº 6938/81 que ‘expressa a necessidade de haver um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a utilização, de forma racional, dos recursos naturais, inserindo também a avaliação do impacto ambiental’. O deputado ruralista proponente, Valdir Colatto, afirma que a legislação ambiental está obsoleta e é contrária aos interesses do país. Porém, analisando com cautela sua proposta, é possível concluir que o interesse não é coletivo, não é social, mas é o interesse em tornar legais as práticas criminosas de manejo da natureza realizadas pelos latifundiários.

Dois dos princípios norteadores do direito ambiental são o da prevenção e o da precaução. No primeiro, quando houver conhecimento científico dos efeitos negativos da atividade ou produto, aplicam-se medidas antecipadas com a finalidade de evitar o dano. Já no princípio da precaução, são adotadas medidas para evitar um risco incerto, sobre o qual não há conclusão definitiva (estudos científicos) sobre os danos que podem resultar da atividade. Este PL prevê a incidência de tais princípios apenas **quando as partes suportarem economicamente**, porém sem definir critérios.

Isso quer dizer que toda a sociedade compartilhará dos riscos e ônus dos empreendimentos estabelecidos sem qualquer avaliação de impacto sócio-ambiental, sem considerar as particularidades regionais ou a realidade de comunidades locais.

Um dos principais focos dessa Proposta de Lei é a transferência de competência legislativa para os Estados, retirando da União os poderes para legislar em matéria de meio ambiente. Um exemplo desta estratégia de estadualização da matéria ambiental, são as decisões relacionadas aos licenciamentos ambientais e delimitação de unidades de

conservação que, de acordo com a sistemática proposta, não caberia mais à União estabelecer normas gerais para a formulação dos Zoneamentos nos Estados.

Também seriam reduzidas as atribuições do Conselho Nacional do Meio Ambiente (**Conama**), que pela proposta, passaria apenas a órgão consultivo e propositivo, e não mais deliberativo das mudanças na regulamentação ambiental. Sua composição será paritária, sendo metade do setor produtivo, ou seja, pelos representantes do agronegócio e a outra metade pelo Estado.

Outra crítica que pode ser dirigida ao Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE) como um todo, e que se repete no PL, diz respeito ao fato de que na definição de Zonas (produtivas ou ambientais) inexiste a obrigatoriedade da formulação de informações sobre as práticas sociais de uso dos recursos naturais dos povos e comunidades tradicionais. As exigências concentram-se no levantamento de informações atinentes às potencialidades naturais e aptidão agrícola da área, tudo com a intenção de ceder espaço aos empresários e legalizar as atividades irregulares já existentes.

O Projeto também prevê que os processos de regularização fundiárias em Unidades de conservação sejam concluídos em 30 dias, caso o contrário, o proprietário poderá continuar usando os recursos naturais da área de proteção ambiental da maneira que quiser até que o Estado o pague para deixar de fazê-lo. **Ou seja, o proprietário será pago com dinheiro público para deixar de fazer algo que é proibido por lei, quando o correto é que ele pague à sociedade pela prática ilegal.**

Tal previsão inverte completamente a estrutura da norma e põe em xeque a própria existência do ordenamento jurídico como estrutura reguladora, seria o mesmo que dizer que o Estado paga para o indivíduo abster-se de praticar um crime, ao invés de puni-lo por ele. Seriam as relações econômicas as estruturas reguladoras de todas as esferas da vida, e não o sistema jurídico pautado em princípios e nos Direitos Humanos.

Outra estratégia ruralista se refere à proposição de criar parâmetros, porcentagens e metragens gerais para todo o país. A idéia é diminuir o percentual de proteção de áreas como a Amazônia, atual alvo das investidas ruralistas, através do desmatamento, facilitando, assim, o avanço da agropecuária.

Hoje, a Reserva Legal, instituto cuja principal preocupação é a de preservar ou recuperar os biomas específicos de cada uma dessas regiões, tem seu tamanho delimitado considerando-se a quantidade de módulos da propriedade e a região em que está localizada.

Atualmente, a área de reserva legal – percentual mínimo de vegetação nativa preservada ou que deve ser recomposta - varia de 80%, na Amazônia, 35%, no Cerrado, e a 20%, na Mata Atlântica, Caatinga, Pampa e Pantanal.

A nova proposta não fala em novos percentuais, pelo contrário, questiona a existência de percentuais mínimos para cada propriedade e defende que essas áreas sejam definidas pelos estados, depois da realização dos zoneamentos ecológico-econômicos, extinguindo a reserva legal por propriedade.

A sistemática de preservação passa a ter como base desresponsabilizar o particular pelos seus atos, desonerando-o de contribuir com a manutenção do bioma. Essa responsabilidade passaria a ser dos estados federados, que teriam a capacidade de realizar a preservação da vegetação através, por exemplo, da criação de unidades de conservação.

Caso fosse aprovado, o Código Ambiental teria em seu texto previsões que possibilitariam a supressão em área de Reserva Legal, conforme parágrafo 2º:

“§2º As áreas denominadas Reserva Legal, criadas por força da Lei 4.771/65, já consolidadas na data desta Lei com cobertura florestal nativa existente, poderão ser descaracterizadas como tal após a definição do percentual mínimo de reservas ambientais no Estado pelo ZEE, sendo sua conversão de uso limitada pelas normas gerais do uso do solo local, ou utilizadas nos processos previstos nesse artigo.”

Assim, o que temos preservado de mata nativa em razão do instituto da Reserva Legal poderá ser desmatado se o Estado reservar alguma outra área para tal fim e numa proporção desconhecida, o que acabaria com os remanescentes florestais e a diversidade que ainda resiste.

A Proposta de Lei que prevê a instituição do Código Ambiental Brasileiro representa um retrocesso, propõe a revogação de leis que têm por fim a preservação do meio ambiente, da fauna, da flora, dos recursos naturais e dos biomas de cada região. A legislação ambiental brasileira precisa de aperfeiçoamento e rigidez e não de flexibilização que favoreça os grandes proprietários como prevê o projeto de Código Ambiental.

Há que se dar destaque ao fato de que não é a mudança da legislação que irá resolver os problemas de preservação ambiental. Tampouco será essa mudança legislativa que solucionará os problemas da agricultura familiar camponesa. A resolução dos problemas de preservação ambiental e da produção da agricultura familiar se resolverão com políticas públicas direcionadas e focadas.

As mudanças na legislação beneficiarão imediatamente apenas aos grandes proprietários de terra. Estes não necessitarão do estado para resolver suas pendências com a legislação, poderão maximizar a exploração do solo e dos recursos naturais sem se preocupar com a preservação ambiental.

4.2 Códigos ambientais dos estados de Santa Catarina, Mato Grosso e Roraima.

A partir de uma análise comparativa dos códigos ambientais estaduais de Roraima, Santa Catarina e Mato Grosso, tendo como paradigma o modelo de proteção instituído pelo Código Florestal nacional, se pretende aportar mais subsídios que possibilitem uma leitura das mudanças já realizadas, das estratégias utilizadas para efetivar essas mudanças e suas consequências.

Os códigos ambientais de Roraima e do Mato Grosso têm mais de 10 anos de vigência. Sua criação antecede as principais mudanças realizadas no Código Florestal nacional, a partir da Medida Provisória 1736/1998, primeiro marco jurídico a instituir a compensação da reserva legal.

As mudanças instituídas nos códigos do MT e de RR, apesar de minimizarem a aplicação de importantes dispositivos da legislação nacional, através da diminuição da reserva legal, não traziam modificações que alterassem a lógica da preservação ambiental instituída.

Foi apenas com a criação do programa MT Legal no estado do Mato Grosso, no ano de 2008, que se instituíram, naquele estado, mecanismos que alteraram substancialmente a forma de preservação instituída pela legislação ambiental.

Já o Código do estado de Santa Catarina, recentemente aprovado, é a síntese das principais mudanças que o setor do agronegócio quer implementar para flexibilizar a legislação ambiental em favor desse modelo agrícola.

Essas alterações mudam a forma de pensar a preservação ambiental, estabelecendo como referência determinante a necessidade da produção na sistemática do agronegócio, alterando, com esse paradigma, a forma de realização da proteção ambiental. As principais mudanças apontam para a orientação de que o proprietário rural não tem responsabilidade por recuperar o meio ambiente e que necessita de maior poder discricionário sobre a terra para poder produzir mais.

Partindo dessa questão, é possível apontar as principais mudanças realizadas pelas legislações estaduais classificando-as, quanto ao grau de alteração da norma federal, sob dois pontos de vista: 1) Alterações que minimizam o alcance ou a abrangência da legislação Federal, sem desnaturá-la 2) Alterações que mudam o padrão de realização da preservação ambiental.

4.3 Principais Mudanças instituídas nas legislações ambientais.

As alterações que minimizam o alcance ou a abrangência da legislação Federal dizem respeito, principalmente, à diminuição da extensão das áreas de reserva legal, diminuição das áreas de preservação permanente e sobre o computo da área de preservação permanente na definição da reserva legal.

As alterações acima referidas, que constam dos códigos de Roraima, Santa Catarina e do Mato Grosso, apesar de gerarem uma efetiva e significativa diminuição da área protegida, uma vez que diminuem a extensão da reserva legal e das áreas de preservação permanente, não realizam mudanças que importam em modificação do padrão de preservação nacional.

Há que se destacar que no código de Santa Catarina a extensão da área de preservação permanente varia conforme o tamanho da propriedade. Quanto maior a propriedade maior a área que deve ser destinada à reserva legal. À primeira vista esse parâmetro de escalonamento da extensão da reserva legal pode parecer benéfico ao pequeno produtor, mas se mostra, ao final, prejudicial à manutenção da agricultura familiar e à mudança do padrão de exploração da terra pelo homem.

Merece também destaque o fato de que o código do meio ambiente de Mato Grosso estabelece, em alguns casos, áreas maiores de preservação permanente, em comparação com a legislação federal. Contudo, o que a princípio parece ser uma medida que assegura maior proteção ao meio ambiente se mostra absolutamente ineficaz, haja vista que as flexibilizações dos conceitos de reserva legal e de Área de Preservação Permanente, assim como a forma de recuperação dessas áreas, inviabilizam a efetiva proteção ambiental.

As demais alterações, tomadas em conjunto ou mesmo de forma isolada, importam em tamanha alteração, no plano estadual, da aplicação da norma federal que praticamente revogam a lei nacional.

Algumas “novas formas” de realizar a preservação ambiental, instituídas no código de Santa Catarina e no programa MT Legal, são importantes referências para mostrar como a alteração da forma de realização da proteção ambiental favorece única e exclusivamente a produção na sistemática do agronegócio, desnaturando o atual sistema de preservação ambiental e prejudicando o pequeno agricultor.

Pagar para não manter reserva legal

Há previsão de desobrigação de manter reserva legal mediante depósito de valores em favor do fundo estadual de meio ambiente, no caso de Santa Catarina, que terão destinação exclusiva para regularização fundiária de unidades de conservação. Desta forma,

ao pagar tal valor, o proprietário se exime da responsabilidade de conservar a Reserva Legal.

O proprietário que optar por pagar para não ter reserva legal fará uma simples conta aritmética. O valor a ser pago será comparado ao valor que ele irá obter através da exploração comercial da terra. A exploração econômica da terra por um longo período, irá superar o valor pago, e então o proprietário não terá obrigações de fazer e manter regeneração da vegetação nativa, não podendo mais ser autuado por descumprimento da legislação que trata da reserva legal, nem por descumprir a função socioambiental imposta pelo art. 186 da CF. Salienta-se ainda que uma área desobrigada de manter reserva legal terá preço superior a uma propriedade que tenha reserva legal e conseqüente limitação de extensão territorial a ser economicamente explorada.

Não há limites para essa sistemática. Por ela, todos os proprietários rurais e posseiros do Estado de Santa Catarina podem deixar de ter reserva legal em sua propriedade, pagando um valor por isso. Nesse método não há necessidade de fazer a compensação em outra área. Pagar o desobriga de manter um ecossistema equilibrado.

Nota-se não só a completa inversão dos padrões de preservação, como a própria desnaturação do ordenamento jurídico e dos Direitos Humanos como fundamentos reguladores das relações sociais.

Compensação, Servidão e Arrendamento florestal - Reserva legal em outras propriedades, bacias hidrográficas e biomas.

Até o ano de 2001 o Código Florestal determinava que toda propriedade rural deveria ter uma reserva legal no seu interior. Após a modificação do Código Florestal nacional, com a MP 2166/01, foi instituído o regime de compensação ambiental.

Pela lei nacional a propriedade privada pode deixar de ter reserva legal, mas essa ausência, em uma determinada propriedade, deve ser compensada em outra. Para que seja feita a compensação a área deve ter a mesma extensão, ter a mesma importância biológica da que está sendo compensada, além de estar no mesmo ecossistema e na mesma microbacia hidrográfica.

Com as mudanças nas legislações ambientais estaduais, a compensação pode ser feita em **outro ecossistema, fora da bacia hidrográfica e sem referências claras sobre importância ecológica da área que está sendo apontada como apta a compensar a ausência de reserva legal em outra área de terra.**

A compensação de área de reserva legal em outra propriedade pode ser viabilizada, nas legislações estaduais, através de arrendamento sob o regime de servidão florestal, ou através de cotas segundo o que dispõe o Código Florestal Federal.

A Cota de Reserva Florestal é um título de crédito de reserva legal, negociável em bolsa de valores. Instituí a Cota de Reserva Florestal - CRF, título representativo de vegetação sob regime de servidão ambiental, ou de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN ou de reserva legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder o percentual definido em lei.

Segundo as legislações dos estados de Santa Catarina e Mato Grosso, qualquer pessoa pode preservar em sua propriedade o que era permitido suprimir e passar a instituir cotas de reserva legal. Cada ha. de terra que se deixou de desmatar equivale a uma cota de reserva legal. Essas cotas são negociáveis como qualquer título de crédito e podem compensar a reserva legal em qualquer região ou bioma dentro dos estados.

Área de Preservação Permanente e exploração econômica consolidada

Os códigos de Santa Catarina e Mato Grosso instituem como áreas de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação à margem de rios, nos topos de morros e etc. Há uma sutil, mas importante, diferenciação da legislação nacional que abre caminho para legitimar áreas que hoje integram APP, porém estão desmatadas.

A legislação nacional diz que a **área de proteção permanente** deve estar em um determinado **espaço físico**, independente de haver ou não vegetação nativa nessa área. Ex: topo de morros, margens de rios, etc. **As legislações estaduais**, por sua vez, indicam que são de **preservação permanente as vegetações nativas** que estejam localizadas em topos de morros, margens de rios e etc.

A diferenciação é sutil, mas clara. Atualmente, as legislações estaduais só levam em conta áreas em que há vegetação a ser preservada, afastando, assim, a necessidade de recompor áreas de APP já devastadas.

O código de Santa Catarina é mais expresso que o de Mato Grosso. Define área rural consolidada como aquelas nas quais existem atividades agropecuárias de forma contínua, inclusive por meio da existência de lavouras, plantações, construções ou instalação de equipamentos ou acessórios relacionados ao seu desempenho, antes da edição da lei (2009).

Essas áreas de uso consolidado, mesmo que estejam em APP, poderão continuar sendo utilizadas e o proprietário não está obrigado a recuperá-las. Assim, mesmo que se defina a reserva legal estadual a 100 metros da margem do rio, esta não será viabilizada na prática se, no ano de 2008, a margem do rio já estava sendo ocupada por lavoura ou pastagem.

Em Santa Catarina, a supressão de vegetação em área de preservação permanente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública. O Código daquele estado define que a produção de alimentos, vegetais ou animais, é de utilidade pública. Assim, as áreas de APP até hoje não devastadas poderão ser utilizadas para criação de gado, plantação de soja, trigo ou qualquer outro tipo de alimento, como se de utilidade pública fossem.

Modalidades de recomposição ambiental na Reserva Legal e em Áreas de Preservação Permanente.

A recomposição da Reserva Legal instituída pelos estados de Santa Catarina e Mato Grosso é absurdamente incongruente, tanto do ponto de vista legal como ambiental.

No Mato Grosso, pelo programa MT Legal, pode ser feita a “recomposição” com espécies exóticas desde que sejam de ciclo longo e produtoras de madeira. Ou seja, não importa o bioma ou o ecossistema em que esteja a reserva legal, assim como não importa a biodiversidade que a mata nativa tinha e, a partir dela ser recomposta. A “recomposição” pode se dar com qualquer tipo de árvore, inclusive exóticas, e na modalidade de monocultura desde que produtora de madeira. Assim, na área de preservação permanente, no estado de Santa Catarina, o proprietário que tiver desmatado após a edição da lei deverá recompor a reserva legal, mas poderá fazê-lo como acima exposto.

Crimes ambientais: isenção de multas e moratória da fiscalização.

Quem, no estado de Mato Grosso, adere ao MT legal não pode ser autuado por infração ambiental ocorrida antes da assinatura do termo. Isso vale tanto para áreas de preservação permanente como para reserva legal. Aquele proprietário rural que devastou toda sua propriedade antes de aderir ao MT legal não será multado por isso.

Já o proprietário rural que aderir ao MT legal e já tiver sido multado por questões ambientais poderá pagar apenas 10% da multa, após todo o processo de regularização de sua área tiver sido encerrado.

Considerações sobre os efeitos práticos da aplicação das legislações estaduais de meio ambiente.

As mudanças operadas nas legislações estaduais, principalmente de Santa Catarina e através do programa MT Legal no Mato Grosso, acabam com o atual sistema de proteção ambiental nacional. As legislações disfarçam a continuidade da existência de áreas de preservação permanente e de reserva legal que, na prática, poderão deixar de existir.

As mudanças mais significativas tiram a responsabilidade dos proprietários de terra de contribuírem para a preservação ambiental e a transferem ao Estado. Pelo modelo que se institui as propriedades privadas podem não ter absolutamente nenhuma área de efetiva preservação ambiental, desnatura-se o conceito constitucional de propriedade (constituída dos elementos socioambientais). Essa responsabilidade de manter áreas de preservação, que podem ou não ser aproveitadas economicamente, é transferida ao estado que tem a incumbência de criar unidades de conservação.

Os poderes do proprietário sobre a terra têm condicionantes, como os estipulados na necessidade de observância da função social da propriedade. Obrigar o proprietário rural a manter uma área de preservação é interferência direta do Estado na forma de utilização do imóvel. Essa interferência estatal percorre os interesses difusos de toda a sociedade na manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, de respeito à biodiversidade.

Essa sistemática tem interferência direta no conceito e no cumprimento da função social da propriedade rural. Como o proprietário não está mais obrigado por lei a manter reserva legal ou área de preservação permanente, os danos ambientais decorrentes de ausência de mata ciliar, por exemplo, não podem ser imputados ao proprietário que não a mantém. A função que cada propriedade rural tem que desempenhar para o equilíbrio ecológico, na questão de manutenção de áreas preservadas, deixa de existir no Mato Grosso e em Santa Catarina.

Nesse sentido, o poder do proprietário sobre a terra cresce, a estrutura regulamentadora da sociedade é transferida da “esfera dos direitos” para a econômica. Se a legislação federal impõe obrigações aos proprietários, por sua vez as estaduais dão mais poder para que o proprietário faça o que quiser com a terra. Na medida em que o proprietário pode optar em pagar para não manter reserva legal, pode optar por fazer uma compensação de sua reserva, pode cultivar monoculturas de árvores produtoras de madeira nas áreas de proteção permanente, a relativização do direito absoluto de propriedade aos interesses públicos e sociais deixa de existir.

O que se observa nas legislações estaduais é a mercantilização do direito humano ao meio ambiente. Paga-se para que não se tenha que fazer preservação ambiental. O comércio de quotas de reserva florestal coloca na lógica do capitalismo a necessidade de preservação ambiental.

Não há nos Códigos de SC e MT preocupação com a manutenção da biodiversidade, de biomas e ecossistemas específicos. Toma-se por preservação toda e qualquer espécie de cobertura verde, seja exótica ou não, em sistema de monocultura ou intercalar.

A possibilidade de pagamento por serviços ambientais e de realização de compensação ambiental fora da mesma microbacia da área a ser compensada, também são claras demonstrações de que as legislações estaduais fazem-se enquanto estratégias de flexibilização das imposições preservacionistas federais.

A Constituição de um Fundo de Compensação Ambiental e Desenvolvimento no estado de Santa Catarina, com a função de remunerar os proprietários rurais e urbanos que mantenham áreas florestais nativas ou plantadas, remunerando os serviços ambientais dos proprietários faz com que o direito difuso de preservação do meio ambiente se torne um negócio e não um direito humano fundamental.

Essas referências de preservação ambiental podem acabar com ecossistemas inteiros. Tome-se como exemplo usinas de cana-de-açúcar que detêm grandes quantidades de terras em um determinado bioma. Se essa usina opta por pagar para não manter reserva legal, e já têm áreas de preservação permanente consolidadas há anos com plantação da cana-de-açúcar, não haverá um só espaço de preservação da vegetação original naquela região. Essa sistemática é absolutamente legal, por exemplo, em Santa Catarina.

As medidas do MT legal representam um incentivo à burla da já branda legislação ambiental mato-grossense, no momento em que retira a possibilidade de apenamento de quem ainda não foi fiscalizado e reduz em 90% a sanção de quem fora pego em atitude ambientalmente ilegal, independente do tipo de violação realizada.

As medidas dos códigos de Santa Catarina e do Mato Grosso fortalecem a produção na lógica do agronegócio, na medida em que maximizam o poder de utilização do proprietário sobre a terra e potencializa a possibilidade de produção sem limites em toda a extensão da propriedade.

Deste modo, esta breve análise sobre as atuais modificações pretendidas nas legislações ambientais demonstra claramente as investidas do modo de produção do agronegócio sobre as legislações ambientais, a partir principalmente da titularização do meio ambiente como valor de troca negociável (pagamento por serviços ambientais independentemente do tipo de atividade, compensação ambiental, pagamento para retirar a Reserva Florestal, recomposição com monocultura exóticas e etc.). A estadualização da legislação ambiental, assim como a utilização descabida de Medidas Provisórias pelo Poder Executivo, vem sendo a principal estratégia deste grupo de interesse a fim transferir a tutela legal da propriedade e do meio ambiente do âmbito dos Direitos Humanos para o âmbito econômico.

Toda a sociedade está sendo violada em seu direito difuso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e em ver cumprida a função socioambiental da terra, mas principalmente violam-se os direitos coletivos dos agricultores familiares camponeses, povos e comunidades tradicionais e povos indígenas sobre seus territórios, recursos genéticos e ao livre uso da biodiversidade. Trata-se de violações que colocam em xeque a sobrevivência física, cultural e social de etnias e grupos cultural e socialmente diversos. Trata-se, portanto, de investidas totalitárias que colocam a existência de modos tradicionais e mais sustentáveis de produzir a vida atual e das gerações futuras como um todo em grave risco.

Referências:

[1] a) Regime 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: 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;

[2] Regime intervencionista: intromissão direta e ostensiva do Estado, no resguardo das florestas, como “bem de interesse coletivo”, traçando normas de utilização e planos de aproveitamento do solo de forma a conservar e ampliar a área florestal através da sobreposição do interesse público e social ao particular, o qual fica obrigado à observar as restrições de uso impostas pelo Estado, sob pena de obrigar coercitivamente o infrator ou ele próprio realizar a tarefa não cumprida e à custa do desobediente.