

Código Florestal Brasileiro: Considerações sobre o Artigo segundo e dezesseis

Msc. Cícero Bley Junior¹
Eng. Civil Érica Ferreira de Bastos²
Eng. Civil Fernanda Simoni³
ENG. AGRÍCOLA MARCOS RICARDO BRUN⁴
Prof. Dr. Carlos Loch⁵

¹ UFSC - Depto. De Pós-Graduação em Engenharia Civil
88040-900 – Florianópolis - SC
ecoltec@ecoltec.com.br

² UFSC - Depto. De Pós-Graduação em Engenharia Civil
88040-900 – Florianópolis - SC
ecv3efb@ecv.ufsc.br

³ UFSC - Depto. De Pós-Graduação em Engenharia Civil
88040-900 – Florianópolis - SC
ecv3fsi@ecv.ufsc.br

⁴ UFSC - Depto. De Pós-Graduação em Engenharia Civil
88040-900 – Florianópolis - SC
marcosbrun@yahoo.com.br

⁵ UFSC - Depto. de Engenharia Civil
88040-900 – Florianópolis - SC
loch@ecv.ufsc.br

Resumo: Neste artigo serão apresentadas discussões sobre interpretações dos artigos 2 e 16 do Código Florestal Brasileiro, que estabelecem critérios para a preservação de áreas de preservação permanente e reservas legais. Apesar da legislação brasileira ser uma das mais rigorosas do mundo, não se obtém nos dias atuais, o esperado desempenho na preservação do meio ambiente. No entanto, não seria justificável impor críticas ao Código, não fosse a convicção de que alguns dos seus conteúdos acabam por não produzirem os desejados efeitos de preservação. Estabelecem um emaranhado de critérios, nem sempre sustentados cientificamente. Isto acaba por induzir efeitos que mais produzem os desmatamentos que assistimos do que servem para inibi-los e controlá-los.

Palavras chaves: Leis Ambientais, Código Florestal Brasileiro, Reserva Legal, Área de Preservação Permanente.

Abstract: In this paper quarrels concerning interpretations of articles 2 and 16 of the Brazilian Forest Legislation will be presented. Despite the Brazilian legislation being one of most rigorous of the world, but in the current days doesnot happen the waited performance in the preservation of the environment. However, it would not be justifiable to impose critical to the Legislation, was not the certainty of that some of its contents finish for not producing the desired effect of preservation. They establish a confusion of criteria, nor always supported cientificamente. This finishes for inducing effect that more produce the deforestations that we attend of that they serve inibiz them and to control them.

Keywords: Environmental laws, Brazilian Forest Legislation, Legal Reserve, Area of Permanent Reservation.

1 - Introdução

Muito se tem discutido sobre movimentos para fazer passar no Congresso Nacional algumas modificações no Código Florestal Brasileiro. No âmago dos conflitos de interesses sobre a pretensão de se vir a diminuir o rigor das exigências contidas neste diploma legal, tem-se como argumentos mais fortes de sustentação, as dificuldades de interpretação e aplicação dos critérios legais, que levam à pior das consequências que se pode esperar de uma lei pelo imobilismo da sociedade, tanto pelo lado das instituições fiscalizadoras, como pelo dos próprios fiscalizados, que são detidos na inaplicabilidade que se evidencia principalmente nos estados com maior intensidade de ocupação territorial.

Procurando escapar da dicotomia entre o bem, aliado ao maior rigor possível para corrigir a ganância e o utilitarismo, e o mal, relacionado com a permissividade, a complacência, a impunidade e conseqüentemente à degradação ambiental, efeito que a sociedade não quer, o presente texto procura evidenciar que existem instrumentos técnicos para a gestão territorial e ambiental, que ao serem empregados poderiam proporcionar muito mais eficiência na aplicação das leis ambientais disponíveis, já que os envolvidos, a sociedade em geral, poderia ir além do que as leis fixam empirica e aleatoriamente, o que promove as dificuldades de aplicação e a continuidade dos processos de degradação que se quer evitar.

2 A Legislação Ambiental Brasileira

A legislação ambiental brasileira pode ser considerada uma das mais exigentes do mundo contemporâneo, tendo a Constituição da República de 1988 no topo da pirâmide hierárquica do processo legislativo (MENEZES & CASIUCH, 2003). Na atualidade, entre as Leis e resoluções que mais influem nas relações dos brasileiros com o meio ambiente destacam-se:

Tabela 1 – Leis Federais

Lei 4.771/65	Código Florestal Brasileiro – Reformado
Lei 6.938/81	Lei da Política Nacional do Meio Ambiente
Lei 9.433 /97	Lei de Recursos Hídricos – Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Recursos Hídricos.
Lei 9.605/98	Lei dos Crimes Ambientais

2.1 Código Florestal Brasileiro

O nosso mais antigo diploma legal ambiental, instituído em sua primeira versão em 1935 e reformado através da Lei nº 4771 de 15 de Setembro de 1965, sendo regulamentado pela Medida Provisória 2166-67, sustenta toda a política de preservação e conservação da cobertura vegetal do território brasileiro e de fato, pelos resultados que temos em termos de desempenho preservacionista, não nos é facultado celebrar o êxito desta política, pois nas últimas décadas assistimos a escalada supressiva de nossas matas em intensidade inimaginável, que escandaliza o mundo. Não só a parte consciente da nação brasileira que tem algo concreto a combater neste tipo de dilapidação de recursos naturais, motivada pela ganância e pelo extrativismo que persistem desde nossos tempos coloniais e que convergem na atualidade com a concepção utilitarista fixada pelos critérios do desenvolvimentismo industrial.

Por estas constatações não seria justificável impor críticas ao nosso mais tradicional Código, não fosse a convicção de que alguns dos seus conteúdos, por força do empirismo do legislador, são destinados a não produzirem os desejados efeitos de preservação, mas sim, estabelecendo um emaranhado de critérios, nem sempre sustentados cientificamente, que acabam por induzir efeitos que mais produzem os desmatamentos que assistimos, do que servem para inibi-los e controlá-los.

2.1.1 Áreas de Preservação Permanente

Um caso que traz a tona tal fato e está sendo muito discutido nos dias atuais refere-se ao Artigo Segundo do Código Florestal, que considera área de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural situadas (SENADO, 2004):

"a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja

largura mínima seja:

- 1) de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- 2) de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham 10(dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- 3) de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- 4) de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- 5) de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;...”

No entanto, o Código não define o que é ²curso d'água², nem mesmo define critérios para determinar a largura desses cursos, medida básica para aplicar os critérios, conforme o próprio texto anuncia.

Alguns estados em sua legislação ambiental, como o estado do Rio de Janeiro, colocam que esta dimensão deve ser medida a partir da linha que se forma no encontro da lâmina d'água com o solo no período de maior cheia do rio. Na realidade, o volume de água é variável ao longo do tempo e ainda mais, a largura dos rios é irregular ao longo dos percursos, o que determinaria por si, dimensionamentos variáveis para as larguras das áreas de preservação necessárias para o cumprimento da Lei.

Ainda, alguns rios são perenes, outros não e outros ainda, com o passar dos anos têm seus leitos modificados quer por motivos naturais, quer decorrentes de antropização.

Além de sedimentar a dúvida de qual o procedimento correto a ser exigido pelos órgãos ambientais e obedecido pelos cidadãos na determinação da largura de uma área de preservação permanente, a fixação empírica feita pelo legislador quanto as distâncias a serem respeitadas, apresenta-se injusta, pois dado ao fato de serem distâncias fixas, não raro a sua aplicação pura e simples gera a inviabilidade parcial, ou total de imóveis rurais, determinando a redução da sua capacidade produtiva por comprometer áreas aptas para o cultivo.

As Áreas de Preservação Permanente (matas ciliares, encostas e topos de morros) representam também reservas de importante parcela da área produtiva e não se permite que sejam somadas às Reservas Legais.

2.1.2 Reservas Legais

Outro critério contido no Código Florestal Brasileiro também resultante da Medida Provisória 2166-67 é o que exige a preservação de 20% das propriedades rurais como Reservas Legais.

Não foram poucas as constatações de manobras realizadas para reduzir os efeitos deste critério, como os clássicos desmembramentos sucessivos para provocar a redução das áreas de reservas, já que as mesmas são fixadas em percentuais de propriedade e até para compensar o risco que esta arbitragem pode provocar o próprio legislador propõe no Artigo 1º da Medida Provisória 2166-67, a alteração do artigo 16, §11 do Código Florestal, a criação de Condomínios Florestais para evitar a pulverização de pequenas áreas de Reservas Florestais Legais, que praticamente inúteis quanto aos seus impactos biogeográficos, sendo este artigo para atender aos interessados em implantar Reservas Legais fora das áreas das suas propriedades, o que seria uma saída para garantir a produtividade de suas terras. Diz o texto:

“§ 11 - Poderá ser instituída reserva legal em regime de condomínio entre mais de uma propriedade, respeitando o percentual legal em relação a cada imóvel, mediante a aprovação do órgão ambiental estadual competente e as devidas averbações referentes a todos os imóveis envolvidos”.

Reconhecendo que podem ocorrer casos de efeitos negativos sobre a sustentabilidade e a viabilidade econômica das propriedades, principalmente as pequenas, foi também estabelecido no Artigo 1º da Medida Provisória 2166-67 que altera o artigo 44, no inciso III e no parágrafo 4º do Código Florestal:

“III - Compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão,

desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento”;

“§ 4º - Na impossibilidade de compensação da reserva legal dentro da microbacia, deve o órgão ambiental competente aplicar o critério de maior proximidade possível entre a propriedade desprovida de reserva legal e a área escolhida para compensação, desde que na mesma bacia hidrográfica e no mesmo Estado, atendido, quando houver, o respectivo Plano de Bacia Hidrográfica, e respeitadas as demais condicionantes estabelecidas no inciso III”.

Nota-se que o Código além de fixar parâmetros para Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais propõe conceitos para viabilizar as suas exigências fundamentais, como Plano de Bacia Hidrográfica, identificação de ecossistemas, condomínio florestal e outros, sem avaliar que as implicações tecnológicas para implementar esses conceitos, quase sempre não são disponíveis.

Nisto reside a questão central que se procura levantar no presente artigo, a explícita tentativa de compensar a falta de estrutura e aplicação de técnicas de gestão territorial, pela fixação aleatória de critérios técnicos, ao arbítrio do legislador, sintetizada nas perguntas:

- Por que 20% de Reservas Legais e não 10, ou 30% ?
- Por que 30 metros ao longo dos cursos d’água e não 20, ou 40 metros?

2.2. Os esforços estaduais

Diante do imobilismo e das dificuldades verificadas na aplicação das leis e a crescente pressão sobre a cobertura vegetal remanescente, os Estados Brasileiros, ao invés de direcionarem seus esforços na criação de uma infra-estrutura técnica especializada em gestão territorial, buscaram dissolver os nós com outras leis, arguindo o direito de legislar supletivamente à União desde que observadas maiores restrições.

No Estado do Paraná, isto foi feito através da Lei Estadual nº 11.054, de 14 de Janeiro de 1995, que instituiu a Lei Florestal Estadual e o Decreto nº 387 de 03 de Março de 1999, criando-se o SISLEG - Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente no Estado do Paraná, para regulamentar a Lei Estadual.

Dentre os artigos desta lei, cabe citar o Artigo 5º, que dispõe das florestas e demais formas de vegetação nativa existentes no território paranaense. Neste artigo, as florestas paranaenses ficam classificadas em:

1. Áreas de Preservação Permanente; 2. Áreas de Reserva Florestal Legal; 3. Áreas Produtivas e 4. Unidades de conservação.

No Artigo 6º, são tratadas as Áreas de Preservação Permanentes – APP e nele fica estabelecido o mesmo critério de APP apresentado pelo Código Florestal Brasileiro.

No Artigo 7º, são destacadas as áreas de Reserva Florestal Legal – RFL, para as quais é também previsto o percentual de 20% da área total de cada imóvel rural.

O Artigo 8º informa que, serão consideradas produtivas todas as áreas florestais não abrangidas pelas demais formas de classificação vistas nos dois artigos anteriores, visando o suprimento de matérias-primas de origem florestal necessárias ao abastecimento interno do Estado e de outros mercados, ou para uso e sustentação própria do produtor rural.

Completando as definições das classes de florestas paranaenses, o Artigo 9º, estabelece que as florestas e demais formas de vegetação nativa consideradas Unidades de Conservação são as previstas na Legislação Federal e no Sistema Federal de Unidades de Conservação.

Fica explícito que o SISLEG tem como objetivos específicos: a manutenção dos remanescentes florestais nativos, a ampliação da cobertura florestal mínima visando a preservação e a conservação da biodiversidade e o uso dos recursos florestais, o estabelecimento das zonas prioritárias para a conservação e recuperação de áreas florestais através de corredores da biodiversidade.

O SISLEG concede aos proprietários rurais um prazo de 20 (vinte) anos para reconstituir suas Reservas Legais. Isto pode acontecer gradativamente, implantando uma parcela de 1% da área da RFL por ano, ou por um processo acumulativo, no decorrer dos anos. Mas é primordial que, ao fim dos vinte anos, a reserva esteja constituída.

Em que pesem os aspectos positivos deste esforço estadual e as boas intenções que certamente circundaram sua elaboração, o SISLEG acabou trazendo para a sociedade dúvidas e incertezas, agravando ainda mais o cenário de dificuldades de aplicação do próprio Código Florestal, quadro que ficou mais dificultado ainda, pelo condicionamento de todos os processos de licenciamento ambiental em curso, ou solicitados, à aplicação do SISLEG.

As maiores dúvidas repousam na aplicação dos critérios adotados para o entendimento da inter-relação das Áreas de Preservação Permanente – APP, e as áreas com Reserva Florestal Legal – RFL pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP e como têm relação direta com perdas de áreas produtivas e conseqüentemente quanto a viabilidade econômica dos empreendimentos rurais provoca grande instabilidade nos setores produtivos. Este fato é expressado pelo seu principal órgão de classe a Federação da Agricultura do estado do Paraná - FAEP, que através de seus posicionamentos vem alertando que o Paraná pode perder uma área de 1,7 milhões de hectares de sua área produtiva, o que corresponde a uma receita de 3 bilhões de reais por ano, caso se cumpra o que é exigido pelo Código Florestal com a implantação da Reserva Legal nas propriedades (Lei 4771/65 art. 16, parágrafo 2º).

Tabela 2

Perda da área plantada por cultura no Estado com Reserva Legal em 20% das áreas produtivas

Produto	Área plantada (ha)	Perda de 20% (RL)
Soja	3.278.394	655.679
Milho	1.506.747	301.349
Café	130.782	26.156
Feijão	388.953	77.791
Trigo	1.076.363	215.273
Cevada	51.395	10.279
Cana-de-açúcar	356.891	71.378
Aveia preta	142.031	28.406
Fumo	39.095	7.819
Mandioca	157.837	31.567
Subtotal	6.789.525	1.425.698
Outras culturas	1.772.056	354.411
TOTAL	8.561.581	1.712.316

Fonte: SEAB/DERAL, 2003 – safra 2001/2002

Tabela 3 : Perda no Valor Bruto da Produção – VBP por cultura no Estado do Paraná com o abandono de 20% das áreas produtivas

Produto	VBP (R\$)	Perda de 20% (RL)
Soja	2.741.000.000,00	548.200.000,00
Milho	1.805.800.000,00	361.160.000,00
Café	38.400.000,00	7.680.000,00
Feijão	309.700.000,00	61.940.000,00
Trigo	517.200.000,00	103.440.000,00
Cevada	17.100.000,00	3.420.000,00
Cana-de-açúcar	572.100.000,00	114.420.000,00
Aveia preta	22.480.073,00	4.496.014,60
Fumo	147.700.000,00	29.540.000,00
Mandioca	198.700.000,00	39.740.000,00
Subtotal	6.001.300.000,00	1.200.260.000,00
Outras culturas	8.661.900.000	1.732.380.000,00
VBP Total	14.663.200.000,00	2.932.640.000,00

Fonte: SEAB/DERAL, 2003 – safra 2001/2002

Os números são eloqüentes demais para não serem levados em conta e diante das dificuldades há que se propor algo diferente da sobreposição de legislações. Tal fato, como se reconhece, não tem produzido os efeitos esperados, pois diante das dúvidas e do medo delas advindo, os proprietários se escondem, se omitem. Não há autoridade nem força legal que os coloque em uma posição pró-ativa, em que pese ser voz corrente no meio rural paranaense, a aceitação por parte dos proprietários de implantar áreas de preservação por reconhecer a sua importância no contexto das práticas conservacionistas, reagindo sim com relação à implantação de Reservas Legais, pelas razões já expostas.

3 A Gestão Territorial como meio eficiente para a regulação

A hipótese que este artigo pretende levantar é de que fixação prévia e aleatória de números, dimensões, percentuais, por parte do legislador e ainda a sobreposição da legislação, evidenciam-se como um esforço para compensar a falta de pessoal, meios e infra-estrutura para gerir eficientemente as questões relativas aos direitos difusos e de maneira específica, as questões da preservação da vegetação de cobertura.

Utilizando-se da técnica do Cadastro Técnico Multifinalitário Rural – CTMR, como uma ferramenta que busca a organização do espaço físico através de suas características geométricas em conjunto com critérios econômicos e legais referentes a estas áreas pode-se atender às necessidades evidenciadas.

Para Lima, Cordini e Loch (2000), o Cadastro Técnico Multifinalitário Rural, é um conjunto de informações gráficas, descritivas e tabulares de uma porção da superfície terrestre, contendo as propriedades imobiliárias corretamente georreferenciadas, possibilitando o conhecimento e a elaboração de análises detalhadas sobre todos os aspectos levantados.

Loch (1989), afirma ainda que o Cadastro Técnico Multifinalitário é importante no Controle Ambiental, pois está fundamentado em várias técnicas, devendo ter o respaldo da legislação quanto ao uso e ocupação do solo para a sua concretização.

Apesar de todas as indicações de que a sociedade tem meios técnicos mais do que suficientes para investigar, propor a ordenação e monitorar o seu território, estes meios não são utilizados com toda a sua potencialidade e se utilizar de parâmetros fixos previamente, a legislação acaba por penalizar injustamente e em alguns casos até acaba por inviabilizar a capacidade produtiva das propriedades, principalmente as pequenas, que compõem uma estrutura fundiária necessária para a produção, para a oferta de emprego e distribuição de renda.

4 RECOMENDAÇÕES

Diante do exposto acima, fazem-se as seguintes recomendações:

Para que se alcance os objetivos de gestão territorial, previamente determinados é pertinente aglutinar em torno de Universidades Públicas especializadas no assunto, as instituições públicas gestoras do meio ambiente e a sociedade usuária, com vistas à formação de uma rede compartilhada de informações geográficas processadas em CTMR.

Para a formação desta rede será necessário distribuir os investimentos entre os componentes da mesma para adequações e fortalecimentos institucionais, com aquisição de softwares e hardwares, bem como para o treinamento dos profissionais de diferentes áreas que devem operar na rede.

Faz-se necessário também estabelecer regras de compartilhamento de dados, informações (analógicos e digitais) entre os órgãos ou instituições participantes.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasil. *Lei 4.771, de 15 de Setembro de 1965.* Dispõe sobre o Código Florestal Brasileiro. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 15/05/2004.

Paraná. *Lei 11.054, de 14 de Janeiro de 1995.* Dispõe sobre o Código Florestal Paranaense. Disponível em: www.tpr.gov.br. Acesso em: 15/05/2004.

Paraná. *Decreto 387, de 03 de Março de 1999.* Dispõe sobre a criação do Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente. Disponível em: www.tpr.gov.br/iap. Acesso em: 15/05/2004.

Lima, O. P., Cordini, J., Loch, C.: *O Cadastro Técnico Multifinalitário e o Poder Público Municipal - Base para o Desenvolvimento Sustentável.* Cobrac 2000, Florianópolis SC.

Loch, C.: *Cadastro técnico multifinalitário rural e urbano.* Florianópolis: SEDUMA/ FEESC, 1989.