

 **REGULAÇAO E FLEXIBILIZAÇAO DA USO DA TERRA DO PONTO DE VISTA DA NORMA AMBIENTAL NO BRASIL: OS CÓDIGOS FLORESTAIS BRASILEIROS DE 1934 E DE 1965 E A QUESTÃO AGRÁRIA**

Janaína Tude Sevá[[1]](#footnote-1)

João Vitor Martins Lemes[[2]](#footnote-2)

## GT 03: Posse, ocupação, propriedade privada da terra e regularização fundiária: diálogos sobre os instrumentos de dominação e concentração e as estratégias de democratização de terras.

**RESUMO**

O Código Florestal Brasileiro está em sua terceira edição desde que foi instituído em 1934, substituído pela Lei n. 4.771 de 1965 e atualizado pela Lei n. 12.651 de 2012. Certamente sofreu inúmeras alterações e adaptações, conforme as lutas sociais e disputas políticas de cada época, especialmente no que diz respeito aos objetos e objetivos para os quais se destinava a lei: “proteger” as áreas naturais de fauna e flora. Tratou-se, ao longo do tempo e não sem conflitos, de estabelecer regras para o uso e a exploração do solo e das riquezas naturais, seja pelo próprio Estado, pelos proprietários legítimos de terras ou ainda por qualquer cidadão ou cidadã brasileiros. Desta forma, a partir da revisão bibliográfica e normativa, o objetivo desse texto é apresentar as rupturas e continuidades de concepções dos direitos de usos da terra, sob a forma da propriedade privada ou de áreas de proteção ambiental, nos diferentes períodos históricos que marcam a formação do Estado brasileiro.

Palavras-chave: Questão agrário-ambiental, Legislação Ambiental, Usos da terra, Concepções de Direitos.

## A QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL: OS CÓDIGOS FLORESTAIS BRASILEIROS DE 1934 E DE 1965.

O Código Florestal Brasileiro está em sua terceira edição desde que foi instituído em 1934, substituído pela Lei n. 4.771 de 1965 e atualizado pela Lei n. 12.651/2012. Certamente sofreu inúmeras alterações e adaptações, conforme as lutas sociais e disputas políticas de cada conjuntura, especialmente no que diz respeito aos objetos e objetivos para os quais se destinava a nova lei: proteger as áreas naturais de fauna e flora. Tratou-se, ao longo do tempo e não sem conflitos, de estabelecer regras para o uso e a exploração do solo e das riquezas naturais, seja pelo próprio Estado, pelos proprietários legítimos de terras ou ainda por qualquer cidadão ou cidadã brasileiros.

Datam do período colonial, perpassando o Império, estendendo-se até a República Federativa do Brasil, os processos legislativos e o ordenamento legal quanto à destinação de áreas prioritárias para preservação dos estoques florestais, considerando diversos fatores, tal como: os mais recorrentes e incontornáveis aumentos nos preços da madeira e demais artigos vegetais e animais voltados à exportação por um lado, bem como as crises de abastecimento hídrico sofridas por povoados e cidades nascentes, por outro. Esses processos legislativos e ordenamentos legais foram gestados a partir dos conflitos sobre os diferentes usos e entendimento quanto aos direitos de uso da terra e serviços ambientais. A busca por estabelecer desde então normas de concessão e uso da natureza deve ser compreendida ao longo de nossa história, especialmente a partir dos processos de consolidação do Estado e das formas modernas de organização social e política nacionais.

Neste tópico procuramos resgatar o panorama histórico de como a questão ambiental foi sendo incorporada às pautas governamentais e paulatinamente institucionalizada em diversas instâncias estatais. Mormente vinculadas à agricultura, as questões relativas à conservação das florestas emergem sob diferentes formas que revelam as concepções quanto ao direito de uso do solo e dos recursos naturais. Analisamos ainda as conexões entre o desenvolvimento capitalista propriamente dito no Brasil e as iniciativas para a consolidação, junto ao Estado, da preocupação com a preservação do patrimônio natural em nossa história republicana.

## DA COLÔNIA AO IMPÉRIO, A EXPROPRIAÇÃO DAS TERRAS E DAS GENTES.

É consenso entre historiadores e pesquisadores da ocupação portuguesa e européia sobre o que se convencionou designar, séculos mais tarde, como o território brasileiro, de que desde 1500 trata-se de uma história de exploração predatória e imprevidente com relação ao futuro. Ainda que, no primeiro momento, o ímpeto exploratório motivado pelas extensas e diversificadas reservas de madeira e plantas medicinais tenha convivido com o olhar admirado de viajantes e naturalistas sobre o que parecia ser uma natureza fantástica - corroborando para a construção do extraordinário mundo tropical (URBAN, 1998) -, as preocupações de agentes da corte portuguesa quantoao avanço predatório na Colônia sobre tais reservas, tinham o mesmo objetivo central: “a exploração predatória dos recursos”, visando saciar os interesses e caprichos da coroa portuguesa e das elites consumidoras dos produtos daqui extraídos e exportados. Assim, tanto a ocupação do continente americano quanto a sua destinação histórica (incluindo aí seus ocupantes humanos) foram traçados e delimitados a partir do olhar civilizador-mercantil europeu, para o qual o mundo está à disposição para fornecer os elementos de sua ascensão na expansão marítima, comercial e capitalista. A conservação propriamente dita da natureza, fonte das riquezas e status apropriados em solo europeu, data de períodos muito recentes da história contemporânea. “[...] Em comparação com a história da colonização do território – que coincide com a devastação do patrimônio natural -, a história da conservação da natureza no Brasil representa apenas uma pequena referência” (URBAN, 1998: 31).

Passados os primeiros espantos causados pelo encontro com a realidade “fantástica” do mundo tropical a corte portuguesa, e demais nações europeias que aqui aportam, identifica a necessidade de conhecer melhor este ‘novo mundo’ produzindo registros e relatos sistemáticos sobre a variedade de fauna e flora, os regimes climáticos e de águas, visando justamente contornar a situação já preocupante dos estoques florestais e hídricos, e assim disciplinar seus usos e exploração. Neste sentido chamou a atenção o diálogo transcrito entre um viajante português e um velho tupinambá em que este pergunta ao primeiro: “[...] Por que vindes vos outros, *mairs* e *perós* (franceses e portugueses) de tão longe buscar lenha para os aquecer? Não tendes madeira em vossa terra?” (URBAN, 1998). A resposta é ainda mais reveladora das intenções e da concepçãosobre a nova colônia: “[...] respondi que tínhamos muita, mas não daquela qualidade e que não a queimávamos, mas dela extraíamos tinta para tingir, tal qual o que faziam eles com seus cordões de algodão e suas plumas” (URBAN, 1998: 357).

A despeito deste deslumbramento, que romantiza ou sataniza nosso mundo e nossos povos originários, fica claro nos diversos relatos datados entre 1550 e 1700 a dupla preocupação colonizadora:

Uma delas, relativa ao conhecimento, procura classificar o desconhecido, organizando o mundo novo à moda europeia. A outra, atendia pragmaticamente os interesses econômicos do colonizador e busca descobrir a utilidade daquele universo selagem e incompreensível. A segunda preocupação sobrepôs-se rapidamente à primeira e, ao longo dos séculos, foi responsável pela progressiva dilapidação do patrimônio natural brasileiro” (URBAN, 1998: 36).

Warren Dean (1996), em sua longa análise sobre a devastação da Mata Atlântica, descreve como todos os ciclos de desenvolvimento econômico - seja da colônia em função da metrópole seja na emergente república nos idos do século XIX, do desflorestamento, passando pela cana-de-açúcar, pela mineração, café, pecuária e povoamento desordenados - substituíram-se uns aos outros nas formas de usurpação e pilhagem das riquezas naturais. E, embora houvesse declarada preocupação pelas elites em redefinir as formas de exploração dos recursos naturais de modo menos degradante e mais “racional”, na instauração da República, nossas florestas foram de fato objeto de efetivo manejo e não apenas de proteção e preservação ambiental (DEAN, 1996: 227).

Assim, a indústria de exploração florestal e a agricultura extensiva do café promovem internamente este processo nefasto contra o patrimônio natural sendo, todavia, considerado digno de premiação pela metrópole por representar o progresso com seus francos esforços para promover a ocupação do território, o amansamento e a civilização além mar[[3]](#footnote-3).

Em suma, a floresta brasileira era tida como uma inesgotável fonte de produtos para o mercado europeu; e por isso passou a ser objeto de preocupação de autoridades governamentais internas e externas por sua forte influência sobre os preços e os mercados internacionais de madeira, de insumos florestais e de terras, através de institutos e dispositivos legais de proteção ao patrimônio.

No século XVII as primeiras medidas protetivas ao meio ambiente foram motivadas diante da drástica redução dos estoques florestais, cujo corte em larga escala de florestas nativas destinava-se inicialmente ao fornecimento de madeira à construção naval, ao abastecimento da armada portuguesa e do ambicioso arsenal da marinha lusitana. As mesmas florestas davam lugar gradativamente às plantações de cana-de-açúcar, evidenciando o risco de desaparecimento das chamadas madeiras de lei e levando a Metrópole à limitar a autorização de cortes de árvores exclusivamente aos magistrados.

Adiante, na virada do século XVIII para o XIX a Coroa portuguesa impõe medidas restritivas mais rigorosas mediante a edição de duas cartas régias declarando de sua propriedade florestas, matas e vegetações ao longo da costa e dos rios que desembocassem diretamente no mar e demais vias de transporte de madeira. Mas, para garantir a aplicação da lei a Coroa reverteu as sesmarias e o direito de exploração pelos mandatários e quem estes autorizassem sobre essas mesmas áreas. Outro instrumento foi a restrição na concessão de autorizações para extração de madeiras somente pela Coroa, permitindo extraordinariamente aos governadores das capitanias que liberassem o corte em função de necessidades do consumo local. Uma série de outras medidas foi sendo aplicada no período, especialmente a regulamentação de multas, penas e sanções aos que descumprissem a tímida legislação de então (URBAN, 1998; DEAN, 1996).

Já neste etapa da história da preservação das florestas no Brasil é perceptível a atuação do Estado como mediador não apenas dos interesses dos grupos dominantes em dado contexto, mas essencialmente como ‘administrador’ do processo de consolidação do capitalismo, e como gestor dos estoques energéticos imprescindíveis ao seu desenvolvimento, quais sejam: o trabalho, a terra e a natureza (POLANYI, 2012). Assim a Coroa portuguesa visando sua expansão econômica e o cumprimento de seus acordos comerciais se viu obrigada a regular a extração e circulação de madeiras, lenha e carvão por um lado, e à impor normas de reflorestamento aos particulares que se beneficiavam desta produção. Como mecanismo de efetivação deste nascente conjunto normativo declarou-se a criminalização do corte clandestino de florestas. Enquanto isso, concessões para a supressão de áreas florestadas permitiram a vertiginosa expansão das *plantations* não apenas sobre as reservas florestais, mas também sobre mangues e outros ecossistemas. Deste modo, a regulamentação da proteção das florestas no Brasil foi concebida enquanto instrumento de preservação dos estoques madeireiros e energéticos, matérias-primas dos principais processos produtivos que garantiam o lucro, a renda fundiária e financiavam os luxos da Metrópole (URBAN, 1998; DEAN, 1996), de pouco serviram para a efetiva preservação do patrimônio florestal, em nada impediram a sua devastação.

## A REPÚBLICA QUE NASCE E SE ALIMENTADO DESMATAMENTO.

Entre 1921 e 1925 passos importantes na institucionalização de normas de proteção à natureza foram dados. Em 1921 foi criado o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), regulamentado em 1925, mas foi praticamente substituído por uma seção de reflorestamento dentro do Serviço de Fomento da Produção Vegetal e constantemente escanteados pelas ações dos institutos nacionais do Pinho e do Mate essencialmente voltadas para a produção, em detrimento da preservação. Além de institucionalmente subordinado ao Ministério da Agricultura, o SFB enfrentava desde a origem a secundarização de seus objetivos em face dos projetos e concepções de desenvolvimento e de país portanto, ainda que o referido ministério tenha já nestas décadas avançado na criação dos primeiros parques nacionais para refúgio de animais silvestres e proteção da flora.

Como relata Teresa Urban (1998), do ponto de vista da administração pública, das estruturas e instâncias governamentais, os temas da conservação e da preservação ambiental surgem, nos idos dos anos 1920 dentro do Ministério da Agricultura, como secretaria e departamentos destinados à produção vegetal e animal e à exploração florestal. Em 1921, foi criado pelo Decreto 4.421 (28/12/1921) o Serviço Florestal do Brasil (SFB), no âmbito do referido ministério, com destaque para o ‘*instituto das florestas protetoras*’. A regulamentação do SFB, datada de 1925, disciplinou as florestas protetoras enfatizando sua importância ecológica e de salvaguarda de um patrimônio natural que deveria ser mantido como bem das futuras gerações, estendendo sua definição em função dos “serviços” por elas prestados ao conjunto da sociedade, em especial a produção de água. Nesse sentido, dispõe o artigo 18 do Decreto n. 17.042 de 16 de setembro de 1925, que versa sobre florestas protetoras (BRASIL, 1925).

Evidencia-se, porém, mais do que a preocupação com a preservação dos mananciais e cursos d’água, as concepções de proteção florestal voltadas para a produção agrícola e para a defesa das fronteiras nacionais. Neste decreto definiu-se ainda que nas “áreas de domínio da União, os territórios que influíssem na formação dessas florestas seriam considerados inalienáveis e de servidão pública” (artigos 19, 20 e 21 do decreto referido supra). Determinou ainda a obrigatoriedade de autorização do Governo para uso das áreas declaradas como florestas protetoras que estivessem sob domínio privado, estabelecendo contrapartidas aos proprietários como forma de compensação às restrições impostas.

Em 1930 o presidente Washington Luiz anunciou a elaboração da Carta Florestal do País a ser coordenada pela então diretoria do SFB, que retomou plenamente suas ações já no final da mesma década. Durante o processo político de declínio do Primeiro Governo Vargas diante da ascensão do movimento constitucionalista em São Paulo, conhecido como A Revolução de 1930, foi instituída uma comissão legislativa que se ocupou de importantes aspectos de ordenamento do uso da terra, dos rios, subsolo e zona costeira.

Foram elaborados por esta comissão o Código de Caça e Pesca, o Código de Águas e de Mineração além do Código Florestal Brasileiro, cujo projeto foi concluído em 1933. O projeto de lei carregava consigo a polarização entre direitos coletivos e individuais sobre a terra, a natureza e o patrimônio natural; e introduziu algumas inovações nas regras que, dialeticamente, dialogam com as demandas postas e também com as demandas ‘invisibilizadas’, mas em franca disputa. Foi criado, então, o Conselho Florestal Federal (CFF), para promover e zelar pela fiel observância do Código Florestal e orientar as autoridades sobre a aplicação dos recursos florestais, em caráter consultivo. Outro dispositivo que contempla a fauna silvícola (indígena) como objeto de proteção da legislação sob responsabilidade do Estado quanto à implementação, à fiscalização e de penalidades em caso de descumprimento. A lei de proteção à fauna inaugura segundo os conservacionistas uma nova fase da legislação ambiental no país, ampliando a proteção à vida animal, enquanto parte do ecossistema a ser protegido, recodificando as florestas para além dos estoques de madeira e energia.

Em 1934, o primeiro Código Florestal Brasileiro foi instituído por meio do Decreto n. 23.793/1934, mantendo a delimitação e defesa das florestas protetoras como principal objeto e instrumento da política pública para a preservação ambiental nacional. Interessam-nos os dispositivos que limitam o seu uso por proprietários privados e aqueles de garantia de aplicação desta regra. Em 1934 já despontavam elementos ainda hoje em disputa: a ideia de função social da terra e da propriedade privada da terra, a institucionalização de medidas compensatórias às restrições de uso (que flexibilizam a função social), a punição legal para os que desrespeitassem a lei e a obrigação de reparo aos possíveis danos causados pela ação particular (com ou sem autorização dos agentes públicos).

A recente publicação de Pedro Avzaradel (2016) sintetiza e percorre a linha do tempo da legislação florestal apontando a gênese e os deslocamentos conceitual, institucional e legal da questão ambiental no Brasil. O autor demonstra, tal como num cabo de guerra, a tensão entre os anseios pelo incentivo e a legitimação da exploração dos recursos florestais pela agricultura e agroindústrias de um lado, e as orientações quanto ao uso proibido ou limitado das florestas protetoras, pendeu para o inexorável processo de mercadorização e posterior mercantilização da terra, da água e das florestas.

Neste sentido, nos anos de 1925 o SFB foi regulamentado pelo Decreto n. 17.042/1925 que disciplinou as florestas protetoras associando-as “a determinadas destinações que hoje poderiam ser definidas como serviços ecológicos” (AVZARADEL, 2016, p. 16), consagrou o instituto das áreas de preservação permanente, e definiu as obrigações do poder público na identificação, demarcação e defesa das florestas protetoras, bem como em terras particulares subordinou, seu uso por seus donos, à autorização e concessão públicas, estipulando sanções ao não cumprimento da lei. Importante salientar que o Decreto já sinalizava com compensações pelo Estado aplicáveis aos proprietários devido às restrições de uso das áreas de preservação permanentes. Evidenciava - se o peso da propriedade privada da terra sob a regulamentação (e limitação) do alcance do interesse público ou de um direito difuso em construção na República que ainda engatinhava. Este peso resultavade um consenso sobre os valores e significados da propriedade privada enquanto elemento estruturante de nossa sociedade, de nossas relações e instituições sociais.

O primeiro Código instituído em 1934 reforçava, então, três aspectos fundamentais do arcabouço legal atribuído à questão ambiental: a) o caráter permanente e, via de regra, inalienável das florestas protetoras inclusive aos proprietários, ainda que a imposição se desse mediante mecanismos de compensação igualmente previstos no texto legal, evidenciando uma concepção quanto à função social da terra e da propriedade privada sobre ela; b) a flexibilização da proibição do uso das florestas protetoras “[...] em casos de grande vantagem para a fazenda pública, mediante prévia concorrência, ouvida a repartição competente, quando se admitia o aproveitamento econômico, com a obrigação do replantio” (AVZARADEL, 2016: 18) – explicitando a noção de interesse social vinculada a atividade econômica; e, c) a criminalização de práticas danosas às áreas de proteção permanente e da transgressão à lei, incorrendo o infrator em contravenção penal:

“ O Código Florestal de 1934 criminalizava o uso do fogo, em domínio público ou privado, o que incluía os casos de incêndios provocados em florestas protetoras, ao mesmo tempo em que considerava crime o dano causado a essas áreas por outros meios. No caso, eram aplicáveis as penas de detenção (por até um ano) e de multa; a prisão destinava-se ao infrator reincidente, profissional ou ‘incorrigível’. Já à época, a imposição de sanções penais não excluía a obrigação de reparar o dano causado” (AVZARADEL, 2016: 18).

 Além de alguns instrumentos de proteção das florestas destaca-se a obrigatoriedade de preservação de parcela de cada propriedade privada, limitando o direito absoluto do Código Civil de 1916. Tornou-se dever de todo proprietário preservar a “[...] 4ª parte enquanto reserva obrigatória de vegetação permanente em qualquer propriedade” (URBAN, 1998: 75), porém destacou-se a fragilidade desse instrumento de proteção, pois as parcelas eram vendidas e subtraídas partes da vegetação permitidas novamente e divididas, até que não restasse nada mais a preservar.

Segundo Osny Duarte Pereira[[4]](#footnote-4), neste momento a legislação ambiental expressa um limite à exploração da propriedade privada sobre a terra e a natureza dado pelo interesse coletivo sobre a natureza. Ainda que tenham prevalecido em diversos artigos e, sobretudo nas práticas particulares e estatais os interesses privados e o ímpeto desenvolvimentista. O jurista concluiu sobre a política de conservação então está mais baseada em documentos (pouco aplicados) do que em políticas adequadas para a conservação do patrimônio natural propriamente dito. Reproduzindo, à maneira brasileira, os ciclos do capitalismo.

Eram amplas as discussões sobre a ideia de irracionalidade econômica e política que modelaram nossos processos históricos e opções de desenvolvimento: ancorados na escravidão, na devastação ambiental e na usurpação das terras alheias. Já diziam José Bonifácio e Joaquim Nabuco, a escravidão representa a devastação e o esgotamento do solo (URBAN, 1998: 83). Já desmistificavam a ilusão da inesgotabilidade dos recursos naturais e apontavam para a limitação da exploração florestal enquanto principal instrumento de crescimento econômico.

Do ponto de vista da sociedade civil, destacavam-se ainda alguns grupos organizados em torno da proteção da natureza, tal como a Associação dos Amigos das Árvores em 1930, que participou ativamente da 1ª Conferência Brasileira para a Proteção da Natureza, em 1934. Essas mobilizações repercutiam as lutas locais, ao mesmo tempo emblemáticas de proteção da natureza e contra uma dada perspectiva de desenvolvimento que somava exploração do homem, degradação do meio ambiente e expansão do latifúndio. Exemplo pioneiro foi a criação do Parque Nacional do Morro do Diabo no Pontal do Paranapanema, em São Paulo, cuja Associação de Defesa do Meio Ambiente de São Paulo (ADEMASP), fundada em 1940, catalisou as demandas por proteção do meio ambiente e luta contra o latifúndio extrativista e predatório.

O ‘modelo’ de Parque Nacional foi um dos instrumentos legais para a efetiva implementação da política ambiental do período, pautado pelo paradigma norte-americano das ilhas de conservação para proteção, pesquisa e lazer em função de suas belezas cênicas. Passou a representar geográfica e simbolicamente os espaços de refúgio das sociedades e relações sociais que se estavam desenvolvendo. Refundava-se o paradoxo, ou ‘a natureza’, do processo de desenvolvimento dos Estados democráticos de direito em contexto capitalista: o casamento entre o progresso econômico e industrial e a degradação social e ambiental.

Mas este exemplo histórico aponta ações importantes quanto à possibilidade de impor alguma limitação à expansão desenfreada das frentes agrícolas e das malhas férreas e urbanas, como por exemplo, os esforços para a demarcação do Parque Nacional do Morro do Diabo. Neste caso a principal atuação dos órgãos de governo deu-se contra grileiros, por meio da defesa do território do parque por efetivo policial e da anulação de títulos falsos usados para legitimar a ocupação de áreas sob sua exploração.

Em 1944, por meio de decreto presidencial definia – se como função do SFB “proteger e garantir a melhor utilização das florestas” (Urban, 1998:103). E, nos anos seguintes, em 1945 criava - se o primeiro ‘Refúgio da Vida Silvestre’ e, já em 1946 a primeira ‘Floresta Nacional’ (FLONA). Nos anos 1950 criou-se a Associação de Defesa da Flora e da Fauna, e ao final da década a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN).

Em 1959 foram criados mais três parques nacionais e o Departamento de Recursos Naturais Renováveis do Ministério da Agricultura que veio a substituir as ações de criação de novas áreas pelo SFB, fundando novas unidades de conservação apoiados nas resoluções do Conselho Florestal Federal.

## O CÓDIGO DE 1965: ENTRE O DESENVOLVIMENTISMO E A MILITARIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL.

Segundo a ótica dos conservacionistas entrevistados por Urban (1998), o Governo Jânio Quadros foi o mais sensível às ações coordenadas do Estado para promover a conservação ambiental com justiça social. Em 1961 o então presidente inaugura o Grupo de Trabalho para elaboração do primeiro código florestal nacional, composto por técnicos florestais, engenheiros, conservacionistas e juristas. O grupo foi dissolvido com o golpe de 1964, mas seus trabalhos prosseguem através de parte de seus membros que, ocupavam cargos permanentes em algumas esferas do Estado, conseguiram levar adiante o projeto de um código florestal brasileiro para ser votado pelo Congresso Nacional.

Interrompidos pelo golpe de 1964, alguns esforços gestados desde o Governo João Goulart, conseguiram levar à votação o anteprojeto do Código Florestal Brasileiro de 1965 (Lei n. 4.771/1965) e à aprovação da Lei de Proteção à Fauna (Lei n. 5.197/1967). No mesmo ano cria-se o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

O próprio termo ‘Desenvolvimento’ indica não apenas a perspectiva produtivista e economicista sobre a natureza (reduzindo-a a florestas cuja função é garantir os estoques com objetivos de produção florestal e energética), mas explicita ao mesmo tempo a ineficácia de uma lei cuja fiscalização recai sobre o órgão que a pretende explorar – já que o IBDF nasce e cresce dentro do próprio Ministério da Agricultura. Representou para os conservacionistas uma alquimia autoritária, pois para o instituir este extinguiu todas as demais estruturas voltadas para o tema da conservação, mas mantinha seus objetivos, funcionários e instrumentos de ação: resolver os problemas de produção e comércio do mate e de madeiras, sem fragilizar os estoques nacionais, essa era a ordem.

A criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) foi uma alquimia autoritária, bem ao estilo da época.[...] O novo órgão tinha como atribuição ‘formular a política florestal, bem como orientar, coordenar e executar ou fazer executar as medidas necessárias a utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis e ao desenvolvimento florestal do país. [...] Continuava tratando da produção, comércio, exportação e importação, reflorestamento, crédito e financiamento, padronização e classificação oficial, preços mínimos, beneficiamento, dados e informações sobre madeiras. (URBAN, 1998:105)

Segundo o desembargador Osny Duarte Pereira, que presidiu em 1961 o Grupo de Trabalho responsável pelo anteprojeto de mudanças do Código de 1934, foram muitas as diferenças entre este documento e aquele aprovado na forma da Lei n. 4.711/1965, pelo congresso nacional sob o regime ditatorial militar. A exemplo das florestas de preservação permanente, que incluíam além da floresta o solo enquanto áreas de proteção permanente, que foram subtraídas da redação final por alegação dos parlamentares de que extrapolava seu objeto, as florestas, e não as demais áreas.

As unidades de conservação e as florestas nacionais representaram um avanço institucional para a demarcação de novas áreas prioritárias para a preservação ambiental, mas nos formatos previstos, fortemente baseadas nas concepções norte-americanas de meio rural e natureza reproduziam mais uma fazenda ou propriedade rural, com seus múltiplos usos, do que áreas para a proteção do patrimônio natural propriamente dito. Como contraponto, o Código de 1965 trazia as figuras das ‘Reservas Biológicas’ (incluindo a importância da proteção da fauna, além da flora) e os Parques de Caça (*a la* fidalguia inglesa do século XVI ao XVIII).

Ainda segundo Avzaradel (2016), o CFB de 1965 teve origem no Projeto de Lei n. 2.874, de inciativa do então Presidente da República Castelo Branco. Mas, se considerado que este PL foi elaborado por um grupo de trabalho (interdisciplinar) coordenado tecnicamente pelo Ministério da Agricultura e, se observada a Exposição de Motivos proferida pelo ministro da Agricultura à época, Hugo Leme, evidencia-se quais interesses encontram-se representados nesse processo legislativo.

Havia consonância na necessidade de delimitar e definir quais seriam as áreas de preservação florestal (e não apenas conceitua-las textualmente), evitando assim que qualquer área florestal fosse considerada pelo poder público como de preservação permanente e, consequentemente, excluída do estoque de terras e recursos naturais a serem explorados. Ao mesmo tempo, tornava-se consenso de que era necessário identificar áreas prioritárias de preservação diante dos diversos relatos de devastação florestal e ataque aos mananciais hídricos, tanto por aspectos ecológicos (da reprodução da biodiversidade) como percepção desta enquanto elemento central da reprodução do capital e do desenvolvimento econômico.

Identifica-se aqui um dos traços marcantes da relação entre grupos dominantes e o Estado, e aqueles constitutivos de instituições políticas e ações de ordenamento jurídico no país: eles pleiteiam ações e mecanismos regulados pelo Estado para o bom andamento de suas atividades econômicas (reprodução social e do capital), como a adoção de medidas legais e sanções penais para a garantia de seus direitos de propriedade e de uso e exploração da terra, por um lado; por outro, como num pêndulo, exigem que o Estado se retire de seu papel fiscalizador e limitador dos interesses econômicos privados sobre os bens comuns e interesses coletivos que cabem a todos – não só ao Estado – proteger.

Vale destacar a relação estabelecida por este grupo de trabalho com as pressões oriundas da “sociedade” e de suas organizações, bem como daquelas originadas dentro do Congresso Nacional. A preocupação em formular um texto sem brechas para contornar o imperativo da preservação, e a concepção da lei enquanto elemento universalizante, permitia alegar a construção de direitos e deveres igualmente impostos à todos os cidadãos.

Representantes dos primeiros grupos e comissões de conservação ambiental públicos no Brasil, que participaram da elaboração da proposta de Código Florestal encaminhada ao Congresso na década de 1960, relatam os embates travados tanto internamente às Comissões quanto no parlamento. Anos de ‘chumbo’ politicamente falando, e de ‘ouro’ para a modernização da agricultura e para a política de criação de parques e reservas nacionais.

Mas é fato que o CFB de 1965 vem consolidar alguns instrumentos importantes para a preservação do patrimônio florestal brasileiro, como a instituição dos parâmetros jurídicos das áreas de proteção permanente (APP), mas também a noção de que este patrimônio é um bem comum cuja defesa se constitui em interesse público, estando em um ramo especializado do direito civil: qual seja, os direitos difusos. Para garantir a efetividade das leis de preservação ambiental, foi preciso então incorporar preceitos da racionalização da exploração florestal e demais recursos hídricos e vegetais em função de sua utilidade pública e do interesse social do qual se reveste.

Na visão dos juristas Figueiredo e Leuzinger (2000) o CFB não apenas articula, mas subordina o direito de propriedade aos interesses comuns de todos os habitantes do país (artigo 1º do CFB, 1965) e traz o tema da preservação ambiental para dentro do direito de propriedade até então vigente. Quando da criação da Lei n. 4.771/1965, regulamentou-se sobre Área de Proteção Permanente (APP) e Reserva Legal (RL) e corroborou-se o cumprimento da função socioambiental já prevista no Estatuto da Terra, desde 1964.

Não sem conflitos e disputas como ressalta Wanderbilt Duarte de Barros, representante do Ministério da Agricultura na Câmara Federal que analisou o projeto de Lei do CFB, em 1964 e 65. Segundo o engenheiro agrônomo “[...] o Código Florestal de 1934 era muito melhor, mais racional, mais aplicável. O Código de 1965 é muito restritivo” (URBAN, 1998), ao tratar de especificações sobre delimitações prévias de áreas de proteção ambiental e assinalando a incapacidade do Estado em aplicar a lei e fiscalizar seu cumprimento efetivo (URBAN, 1998). Inúmeros instrumentos e mecanismos legais foram sendo criados, atribuídos e excluídos, da legislação que versava sobre as áreas de proteção e demais questões relativas à defesa e salvaguarda do patrimônio natural. Ora fortalecendo a preservação destas áreas enfatizando a responsabilidade de proprietários no processo ora corroborando o direito de propriedade sobre áreas prioritárias a preservação ambiental atrelando-o a elementos de compensação desta responsabilização.

Osny Pereira denunciava certa orientação ‘quase socialista’ de algumas ideias do anteprojeto do Código de 1965, por declarar como patrimônio natural nacional e não dos proprietários de terras as florestas, a fauna e a flora existentes em áreas privadas. Assim como os animais silvestres, antes considerados de propriedade de quem os caçasse, foram tombados como patrimônio nacional[[5]](#footnote-5).

Ao decretar a criação da ‘reserva legal’, se convencionou um mínimo a ser preservado nas áreas privadas, impondo um claro limite ao direito sobre a propriedade fundiária. Mas brechas como a imprecisão quanto à manutenção de áreas florestadas e não apenas de cobertura arbórea, permitiu uma dupla interpretação e ação sobre as áreas.

A despeito das manifestações dos pesquisadores de Manguinhos (FIOCRUZ), foi permitida a substituição de floresta nativa por florestas plantadas (pinus e eucaliptos), prevalecendo a pressão do setor madeireiro no texto final do Código de 1964, em seu artigo 19. Assim, a manutenção dos impostos sobre as áreas protegidas dentro das propriedades privadas inicialmente previstas pelo Código de 1965 (e que atribuía a responsabilidade da proteção ao proprietário) foi logo revertida sob o argumento da inexequibilidade da lei e do ônus que recaía sobre o proprietário pela não exploração de determinadas áreas, ficando isentas as áreas de preservação permanente, permitindo o replantio dessas áreas em caso de uso ou degradação com culturas de produção (como frutíferas e pinus) em lugar de espécies nativas. Desta política de reflorestamento surgiram as áreas de culturas e plantios permanentes, como as macieiras e os cajueiros, dentre outros.

Com o avanço da industrialização e quimificação da agricultura, segundo o contexto da modernização conservadora que atravessou o País nos anos ditatoriais, eclodiram ações de caráter autoritário e centralizador também no âmbito das políticas ambientais. Como parte dos planos de desenvolvimento nacional, anteviam a criação de territórios protegidos, como mecanismo de compensação aos danos ambientais já previstos pelos empreendimentos (geralmente ligados às áreas de infraestrutura, como rodovias, barragens, parques industriais, atividades primárias intensivas de extração mineral e petróleo). É conhecido o lugar ocupado pelas iniciativas preservacionistas no âmbito das estratégias desenvolvimentistas adotadas pelos governos civis e militares no Brasil, menos como mecanismos de compensação aos danos ambientais causados pelos grandes empreendimentos do que como resposta às pressões internacionais sobre a devastação da Amazônia (Sevá, 2009).

Os anos 1970 atravessam o tema ambiental, da mesma forma pendular e oscilante, entre as necessidades de preservação dos estoques florestais, hídricos e minerais, e as pressões nacionais e internacionais crescentes sobre a devastação da Mata Atlântica e o prenúncio do mesmo processo na Amazônia. O UNDP/FAO apontava o despreparo institucional, financeiro e profissional para atender os objetivos do Código Florestal, que diante do extenso território nacional tinha dez vezes menos recursos financeiros que o Instituto Brasileiro do Café e três vezes menos que a CEPLAC. Sem apoio técnico e político “[...] as pretensões do decreto de criação do próprio IBDF não encontraram eco na realidade” (URBAN, 1998:105).

Em 1974 cria-se a Secretaria Especial do Meio Ambiente, vinculada à Presidência da República, com autonomia frente ao Ministério da Agricultura. No bojo dessa nova institucionalidade emerge a figura das ‘estações ecológicas’, que tratavam áreas prioritárias para a conservação, sobretudo como objeto de pesquisas científicas, através do que angariava a simpatia e a legitimidade junto às esferas de poder. As ações da SEMA incorporaram mais de 13 milhões de hectares postos sob a tutela do Governo Federal em nome da proteção ambiental.

Concomitantemente, coube ao Departamento de Pesquisa e Conservação da Natureza, sediado no IBDF, garantir a conservação dos recursos naturais renováveis, através da Divisão de Proteção à Natureza (voltada especificamente para a gestão de parques e reservas ecológicas), alcançando entre 1971 e 1989, por meio de muitas pressões frente ao governo federal, a criação de 20 novos parques nacionais – totalizando já na ocasião18,5 milhões de hectares sob proteção ambiental no país.

Anos de ouro e de chumbo para a conservação e a proteção ambiental no Brasil! Segundo Maria Tereza Pádua não havia interesse em preservar a natureza, nem pelos fazendeiros (orientados pelo interesse econômico imediato do lucro), e se quer pelo empenho governamental. Por sua vez, os conservacionistas eram tratados geralmente como ‘poetas’, no melhor dos casos, ou como subversivos, por posições controversas quanto ao processo de desenvolvimento em curso.

Dois outros elementos têm lugar em meio às análises dessa ambivalência e dubiedade das ações do Estado frente à questão da preservação ambiental no país, os quais nos remetem aos traços estruturantes da prática política, corrente. O primeiro deles concerne os relatos de ambientalistas que reivindicavam para si grande parte das conquistas obtidas na ocasião alegando que eram fruto de influências pessoais e de relações anteriores ao regime militar permitindo de alguma forma acessar o poder do Estado e sensibilizá-lo em prol da causa ambiental (ainda que lançando mão de argumentos técnicos de ordem ecológica e sanitária, ou políticos sobre a imagem do Brasil no mundo) (URBAN, 1998: 251). Ainda sobre o IBDF, Alceo Magnanini declara que os incentivos fiscais moldaram a cultura organizacional e a mentalidade do IBDF, corroborando a leitura de Maria Tereza “[...] criado para fazer face aos incentivos fiscais [abertos pelo governo militar em 1966] para o reflorestamento enquanto negócio. Portanto um sistema corrupto organizado para ser corrupto (URBAN, 1998: 254).

O segundo elemento é a conversão de capitais (BOURDIEU, 2005): certamente a presença de conservacionistas dentro das Forças Armadas e que compunham as comissões legislativas e/ou departamentos do IBDF ou da SEMA, como o Almirante Ibsen Pinheiro, foram imprescindíveis para que fossem ouvidas a opinião de cientistas, movimentos sociais e as pressões internacionais pela preservação do patrimônio natural existente no Brasil. (URBAN, 1998: 251-252). Do mesmo modo, no revés da moeda, a permanência de servidores dos antigos INP e INM perpetuaram formas de ação tanto de inspiração desenvolvimentista quanto de práticas coronelistas e clientelistas atuantes nesses órgãos ambientais, por mais novos ou renovados que fossem...

Durante o regime militar quando foram criadas mais áreas de proteção sob a tutela do Estado. Entre 1966 e 1986 consolidou-se a política de proteção à natureza sob a forma de ‘Unidades de Conservação’ de uso indireto. Assim no curso do Governo Figueiredo, o Ministro da Agricultura Alison Paulinelli, substituiu Alceo Magnanini na diretoria de áreas protegidas por Celso Soares de Castro, especialista na produção algodoeira era portanto um legítimo representante do empresariado rural:

O ministro da Agricultura era Allison Paulinelli - amigo meu até hoje – e ele substituiu Alceo Magnanini na diretoria por Celso Soares de Castro, um especialista em algodão. Alceo e eu ficamos muito revoltados quando isso aconteceu, mas ele foi um homem fundamental, porque era amicíssimo do Ministro. Então, os recursos eram liberados com muita facilidade (Entrevista com Maria Tereza Jorge Pádua, In: URBAN, 1998: 260).

 Aflora sob esses registros o pêso das relações pessoais no quadro institucional, bem como afloram com maior nitidez as disputas entre ambientalistas e gestores/administradores, sendo que estes primavam (ao menos em termos retóricos) pela implantação das UC’s e demais áreas protegidas já existentes, ao invés decriar novas. “[...] Enquanto regularizavam as unidades já criadas, o resto era destruído” (Entrevista com Alceo Magnanini In:URBAN, 1998: 261).

Em linhas gerais o IBDF operou à mingua até meados dos anos 1970, com equipe reduzidíssima e práticas e estruturas viciadas. Após Estocolmo as coisas mudaram um pouco de figura e com a criação da SEMA, passa a operar com maior efetividade. Havia ainda o entendimento de que cabia ao IBDF operar de forma mais autônoma e arrojada; porém, ao invés disso eram indicadas novas áreas prioritárias para a preservação ainda que não se criassem nem regulamentassem de fato novas áreas protegidas. Segundo Magnanini, a política esvaziava o conteúdo e a legitimidade das políticas de proteção ambiental, já que tanto o IBDF quanto os instrumentos de desapropriação de áreas para sua incorporação como UC’s dependiam do Ministério da Agricultura, historicamente ocupado e comandado pelos interesses ruralistas (URBAN, 1998: 262).

**REFERÊNCIAS**

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Novo Código Florestal: enchentes e crise hídrica no Brasil, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

DEAN, Warren. A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

FIGUEIREDO, G. J. P. de; LEUZINGER, M. D. Anotações acerca do Processo Legislativo de Reforma do Código Florestal. Disponível em: <<http://www.ibap.org.direitoambiental/artigos.html>>.

POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SEVÁ F, Arsênio Oswaldo. Crise Ambiental, condições de vida e lutas sociais: dilemas da passagem dos séculos XX-XXI. Reforma Agrária em Debate: Cadernos da Associação Brasileira de Reforma Agrária, 1993.

TUDE SEVÁ, Janaína. A mão que afaga é a mesma que apedreja: preservando a natureza que é possível! Propriedade da terra, classes dominantes e representação política no Brasil contemporâneo – a reforma do Código Florestal Brasileiro de 1965. Tese de Doutorado, CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro/Seropédica: 2016.

URBAN, Teresa. Saudades do matão: relembrando a história da conservação da natureza no Brasil. Curitiba: UFPR, 1998.

1. Universidade Federal de Goiás/Campus Goiás, janaina.tude.seva@ufg.br . [↑](#footnote-ref-1)
2. Universidade Federal de Tocantins/Campus Arraias, martins.joaovitor@yahoo.com.br . [↑](#footnote-ref-2)
3. Em 1873, ressalta Urban, o Brasil recebeu na Exposição de Viena dois grandes prêmios de honra: um pelo café e outro dado a uma companhia florestal paranaense por ter levado amostras de nossa madeira (na figura de um pinho de 33 metros de altura). A Companhia Florestal Paranaense foi a primeira empresa privada especializada no corte de madeira a comercializar madeira com autorização da Princesa Isabel Regente. “O objetivo da exposição era mostrar aos europeus as vantagens desta extraordinária árvore que produzia tábuas, nós, frutos, resina e carvão” (URBAN, 1998: 42). [↑](#footnote-ref-3)
4. Advogado, Desembargador e estudioso do direito ambiental e das questões nacionais, é autor da obra Direito Florestal Brasileiro (1950), na qual evidencia-se como o tema ambiental emerge em nossa sociedade enquanto uma questão de desenvolvimento (da produção florestal) e a conservação se destina a manutenção dos estoques madeireiros; somente durante o regime militar e por meio de pressões internacionais é que se rá incorporada uma perspectiva preservacionista da fauna e da flora nacionais. [↑](#footnote-ref-4)
5. A respeito da caça, ficou evidente a ambivalência dos termos da lei e de sua definição. Já se discutia e reconhecia a importância da caça de subsistência realizada pelos povos indígenas e demais habitantes das florestas que não eram grandes proprietários e que não vivam da comercialização da caça (peles e couros), especialmente na figura dos seringueiros - levados a adensar a região Amazônia nos diversos ciclos da exploração do látex nos seringais do Pará, do Amazonas e do Acre. Era sabido a necessidade de caça por essa população rural sem a sua criminalização tanto pelo Código Florestal como pelo de Caça e Pesca, mas ao cabo das discussões internas entre os técnicos e gestores da SEMA e do IBDF a caça de subsistência foi excluída do texto legal pelo risco de ser apropriada e indevidamente reivindicada por caçadores profissionais e comerciais (URBAN, 1998, p. 250). [↑](#footnote-ref-5)