

Controvérsias

Leis de gabinete apresentam distorções e desconsideram realidade

Aldo Rebelo*

FABIANA MIGUELLETO



Reserva florestal; Bonito, MT, 2011

A legislação ambiental e rural do Brasil padece de três deformidades básicas:

- 1) jurisdição simétrica sobre um território continental marcado por diferenças geoeconômicas, em que se alojam ao menos seis biomas, numerosos ecossistemas, e onde há variadas formas de ocupação do solo e atividades agropecuárias;
- 2) submissão ao particularismo das leis de gabinete e de ocasião, promulgadas para atender a grupos de pressão alheios ao pacto federativo e frequentemente subordinados a interesses externos;
- 3) recente perda da ambivalência que lhe era essencial para zelar pela conservação da natureza e viabilizar o aproveitamento e a exploração de recursos naturais privilegiados, tendo em vista a excelência do clima e a fartura de terras, que propiciam farta produção de alimentos para a mesa do povo brasileiro e geram divisas para a economia nacional.

A joia da coroa desse arsenal legislativo é o Código Florestal Brasileiro, promulgado em 1934, reformado em 1965 e amplamente modificado sob o efeito dos três fatores anteriormente alinhados. Embora o Brasil seja um dos países pioneiros a se preocupar com a conservação dos recursos naturais — já vislumbrada pelo patriarca da Independência José Bonifácio de Andrada e Silva, no século XIX —, não houve meios e faltou capacidade técnica para preparar leis que levassem em conta a diversidade geográfica do território e a exploração com ela mais compatível e zelosa. O grande mérito do Código de 1934, mantido nas versões posteriores, foi limitar o direito de propriedade sobre uma dádiva da natureza, ao estabelecer, já no artigo 1º, que “as florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes do país”. Tal e qual as riquezas do subsolo, a começar pela água de um simples poço, a

terra coberta de matas que fortaleceram o ufanismo edênico (“Nossos bosques têm mais vida”) deixou de ser o campo da pilhagem inaugurada pelo armador português Fernando de Noronha na exploração do pau-brasil, a ponto de levar a árvore gentilica do país à quase extinção na natureza. Bem comum da população, a cobertura florestal passou a ser, a partir de 1934 (ao menos na letra da lei), pertença de que o dono não pode dispor a seu bel-prazer.

Ao estender o braço regulador sobre a propriedade privada, o Estado não foi capaz, no entanto, em 77 anos, de forjar uma legislação que considerasse a diversidade do próprio meio ambiente. Os percentuais de mata nativa exigidos de cada propriedade receberam índices diferentes não de acordo com o bioma ou os ecossistemas nele contidos, mas segundo as regiões nacionais. Assim sendo, na Amazônia a taxa de Reserva Legal é de 80% e no Sul e Sudeste, de apenas 20%. A Reserva Legal de 20% na Mata Atlântica arborizada é a mesma fixada para os Pampas das gramíneas.

O caso das Áreas de Proteção Permanente (APPs) é tão primário quanto dramático. A menor das APPs, fixadas para as margens de qualquer curso de água, foi definida em 30 metros para os que tenham até 10 metros de largura, medida em que entraram, sem discriminação, um caudaloso igarapé perene do Amazonas e uma mirrada sanga temporária do Nordeste. Ainda mais grave foi a ausência de qualquer valor científico na definição dessas medidas, pois não foram levados em conta, como salientou uma nota técnica da Agência Nacional de Águas, “as características físicas dos solos, em especial textura, estrutura e profundidade; as características topográficas do terreno; os tipos de cobertura vegetal existentes; o regime pluviométrico predominante; e as características de uso e ocupação dos solos”. Daí que os 30 metros da menor APP surgiram como um número cabalístico. Por que não 15 ou 60 metros? Foi

mais cômodo adotar, antes da expressão, o princípio da precaução, tão empírico e genérico que agride a realidade. Diante da dificuldade (senão impossibilidade) de fazer a coisa certa, que custa muito trabalho e dinheiro, o legislador optou por aumentar o zelo para prevenir o dano. É como querer acabar com os acidentes de trânsito obrigando os carros a ficarem na garagem.

INICIATIVAS E EQUÍVOCOS

Tais distorções conferem à legislação ambiental um caráter de leis de gabinete que desconsidera a realidade objetiva. Não se trata, no entanto, de mero subjetivismo alienado. À margem do Congresso Nacional, proliferaram medidas provisórias, decretos, portarias, resoluções de toda ordem e alcance, que geraram um cipoal legislativo tão extenso quanto confuso, contraditório e anti-histórico. Toda saga de conquista e consolidação do território foi desdenhada, e até considerada criminosa de uma hora para outra. Decretos que não precisam da chancela do Congresso — como o de nº 6.514, de 22 de julho de 2008 — determinaram que se toda propriedade deveria ter uma cota de Reserva Legal, as que não a tinham quando não havia a exigência foram obrigadas a providenciá-la e, pior, postas fora da lei. A imposição é tão despropositada que o próprio governo, por outros decretos baixados à revelia do Congresso, já suspendeu duas vezes a sua execução. Mas ficou a pendular como uma espada de Dâmocles sobre a cabeça do homem do campo a intimação para arrancar seus pés de feijão, arroz, milho, mandioca, soja ou cana-de-açúcar para em seu lugar replantar mata nativa — exigência particularmente perversa para os pequenos, que são a grande maioria —: 4,3 milhões do total de 5,1 milhões de imóveis cadastrados.

O pequeno agricultor, em geral familiar, usa a terra de forma intensiva para produzir alimentos, e muitíssimos o fazem em propriedades que estão

há gerações nas mãos da família – em muitos casos, desde os primórdios da colonização do País. De repente, foram considerados delinquentes e fustigados por nova praga da lavoura: a multa escorçante, em valores superiores ao da própria terra. O princípio elementar do Direito de que não há crime sem lei anterior que o defina foi atropelado pelo efeito retroativo de medidas legais iníquas. Por essas e outras, o jurista e ex-ministro da Justiça Miguel Reale Júnior classificou a lei ambiental brasileira como “um desastre”, descrevendo-a: “É a legislação mais envergonhante do Direito brasileiro. Eu a chamei de a lei hedionda dos crimes ambientais”. E deu um exemplo pitoresco mas inquietante: “Se você escorrega e amassa a begônia do jardim do vizinho, é crime”.

Essas iniciativas brotam em conjunturas internacionais em que a relevante questão do meio ambiente assume dimensões de causa da humanidade, ao menos para parte dos ativistas que nela enxergam uma nova utopia e a ela dedicam-se com boa-fé religiosa. Por trás desse movimento ideológico de novo tipo dissimula-se, no entanto, a espada moderna do velho “general comércio”. Muitas das inovações introduzidas de forma indevida na legislação ambiental brasileira vieram da literatura técnica de países desenvolvidos, mas apenas da literatura, porque, na realidade, nenhum deles tem um arsenal legislativo tão antigo e moderno quanto o Brasil. Se copiamos de algum estudo acadêmico americano ou francês a medida de 30 metros para a APP mínima, não é possível encontrar nada parecido na pátria do estudioso. Eles não sabem o que é área de proteção permanente nem Reserva Legal. Seus agricultores ocupam cada centímetro da terra – imune à condição de bem comum adotada no Código Brasileiro de 1934 –, topos de morros e margens de rios em extensões nas quais a vista se perde sem alcançar um só pé de pau nativo, como nos trigais do Kansas ou nos vinhedos de Bordéus.

CONTROVÉRSIAS

Por intermédio das ONGs que representam seus interesses de forma abusiva, atentando contra a soberania do Brasil com intromissões espetaculosas em nossos assuntos internos, tais países, e a ciência que embasa seu destino manifesto, legam aos emergentes a tarefa de conservar patrimônios florestais como se estes fossem um bem comum a que todos têm direito de gestão – raciocínio cristalino na pregação que fazem da intocabilidade da Amazônia. Depois de destruírem suas florestas e as da Ásia, travestem-se de ambientalistas e deixam claro que se alguém tem de proteger o planeta, não são os que tanto contribuíram para os níveis atuais de degradação, mas os países em desenvolvimento, que deveriam renunciar à exploração cuidadosa de suas riquezas naturais, em geral, preservadas. No centro dessa suposta controvérsia aloja-se maliciosamente a competição global. A agropecuária brasileira, que lhes toma mercados e divisas que antes monopolizavam, é caracterizada como o cavalo de Átila: deixa arrasada a terra onde pisa e busca, insaciavelmente, avançar sobre glebas cobertas de matas virgens que deveriam ser conservadas pelo bem de todos. Nada mais falso.

Primeiro, a agropecuária está perdendo terras. Entre os Censos Agropecuários do IBGE de 1996 e 2006, o número total de estabelecimentos rurais aumentou de 4,8 milhões para 5,1 milhões, mas a área ocupada baixou de 353,6 para 329,9 milhões de hectares – uma redução de 23,7 milhões de hectares provavelmente confiscados para unidades de conservação e terras indígenas. Até as pedras sabem que o mundo terá de incorporar mais terra à agropecuária para dar de comer à crescente população, mas, no momento, tal problema não diz respeito ao Brasil. Embora ainda tenhamos vastas glebas agricultáveis de reserva, a questão premente é manter as áreas em uso há décadas e até séculos.

Toda a atividade agropecuária ocupa 329,9 milhões dos 851 milhões de hectares

do território nacional. Em contrapartida, as áreas de florestas se mantêm em 516 milhões de hectares. Desde que a tripulação de Pedro Álvares Cabral derrubou a primeira árvore para fazer a cruz da missa celebrada a 26 de abril de 1500, a penosa e heroica ocupação de nosso solo continental foi realizada com um exemplar respeito ao meio ambiente.

Nenhum país do mundo preservou suas matas como o Brasil. Segundo o pesquisador da Embrapa Evaristo Eduardo de Miranda, há oito milênios, quando era zero nossa capacidade de destruição, tínhamos 9,8% das florestas mundiais; hoje são 28,3%. Segundo o Serviço Florestal Brasileiro, mantivemos de pé nada menos que 59,9 % de nossas florestas naturais. Portanto, convém desmontar a falácia de que a proteção da natureza precisa de leis mais rígidas, e inexecutáveis por irrealis, para conter uma onda de devastação que nos envergonha diante do mundo.

SOLUÇÕES

Tudo considerado, chega-se inexoravelmente à necessidade de ajuste e modernização de uma legislação escrita com a pena da burocracia urbana e a tinta do interesse externo. Urge restaurar o Código Florestal como lei central, sobreposta a decretos e portarias, para assegurar a compatibilização do meio ambiente com a exploração dos recursos naturais, a começar pelo solo de onde a humanidade extrai os nutrientes de sua reprodução. As mudanças introduzidas na legislação alteraram esse equilíbrio, na medida desigual em que privilegiaram a conservação e restringiram a agropecuária – uma escolha que desrespeita a ambos. É hora de revogar as leis inservíveis e promulgar as justas, pois, como disse o filósofo Montesquieu, “as leis inúteis abolem as leis necessárias”.¹⁰

** Aldo Rebelo é deputado federal pelo PCdoB-SP; foi relator do projeto de lei do Código Florestal Brasileiro aprovado pela Câmara dos Deputados em maio de 2011 (imprensa.aldorebelo@gmail.com).*