

A (dis)função socioambiental da propriedade no novo Código Florestal brasileiro: uma análise à luz da órbita econômica constitucional

The social and environmental property's (dis)function in new brazilian Forest Code: an analysis in the light of economic constitutional orbit

Maristela Aparecida de Oliveira Valadão*

Paula Santos Araujo**

Resumo: O presente artigo traz uma breve análise acerca da aplicabilidade do Princípio da Função Socioambiental da Propriedade no Código Florestal brasileiro (Lei Federal 12.651/2012), em um ambiente econômico cada vez mais dependente da exploração da propriedade rural. O novo diploma vem recebendo muitas críticas, principalmente ao reduzir as Áreas de Preservação Ambiental e de Reserva Legal e anistiar responsáveis por desmatamentos ilegais. A abordagem do tema inicia com o percurso da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro e sua inserção como princípio norteador do atual Código Florestal, observando-se a trajetória da proteção das florestas e matas nativas no cenário nacional para, posteriormente, verificar se a legislação contemporânea promove ou não a função socioambiental da propriedade, em consonância com as diretrizes constitucionais e exigências econômicas. Trata-se de um caminho tortuoso, visto que, embora o País ocupe posição de destaque como potência agrícola, não dispõe de instrumentos eficazes para a proteção das florestas e vegetações nativas, e o resultado é sempre o mesmo: o privilégio das atividades econômicas e a degradação das florestas e vegetações nativas. Indaga-se se a função socioambiental da propriedade, como meio de

* Advogada. Graduada em Nutrição e Direito. Especialista em Gestão de Pequenas e Médias Empresas pela UFSJ e em Direito Privado pela UCAM. Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Pesquisadora na área Bioética Socioambiental e Direito. Professora na Universidade Federal de São João Del Rei. Secretária do Conselho da Defesa Civil de São João Del Rei.

** Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara; Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).

salvaguarda dos bens ainda não vulnerados e como fomento de um desenvolvimento sustentável, seria o caminho para restaurar o equilíbrio entre a exploração econômica e a preservação da riqueza natural para as gerações presentes e futuras, vez que desequilíbrios ambientais deságuam em desequilíbrios econômicos e sociais.

Palavras-chave: Função socioambiental. Código Florestal. Economia. Preservação ambiental.

Abstract: This paper presents a brief analysis about the applicability of the social and environmental property's function in Brazilian Forest Code (Federal Law. 12.651/2012), in an economic environment increasingly dependent on the exploitation of rural property. The *new* diploma has received much criticism, mainly by reducing the Environmental Preservation Areas and Legal Reserves and amnesty responsible for illegal deforestation. The theme approach starts with the route of the social function of property in the Brazilian legal system and their integration as a guiding principle of the current Forest Code, observing the trajectory of the forests and native vegetation's protection on the national scene to later verify whether contemporary legislation promotes or not social and environmental function of property, in line with the constitutional guidelines and economic demands. It is a tortuous path, since although the country occupies a prominent position as an agricultural power, lacks effective instruments for the protection of forests and native vegetation and the result is always the same: the privilege of economic activities and degradation of forests and native vegetation. It inquires the social and environmental function of property as a goods not violate safeguarding way and promotion of sustainable development, it would be the way to restore the balance between economic exploitation and preservation of natural wealth for present and future generations, rather environmental imbalances that flow into economic and social imbalances.

Keywords: Social and environmental function. Forest Code. Economy. Environmental conservation.

Introdução

O Brasil abriga grande parte das florestas mundiais intocadas que, em razão da crescente intervenção antrópica predatória, se encontram ameaçadas. A complexidade desse bioma, dotado de inúmeras funções, imprime a necessidade de uma reflexão profunda acerca da legislação ambiental vigente, que desperte para uma mudança de paradigma, aliando-se à utilização dos bens ambientais à preservação ambiental, sem, contudo, estagnar o desenvolvimento econômico da Nação.

A implementação de instrumentos jurídico-econômicos e de tecnologias sustentáveis constitui fator elisivo de agravamento dos problemas existentes, bem como de garantia das florestas e vegetações nativas ainda preservadas. Mesmo que muitos considerem a legislação ambiental brasileira bem-avançada, muitas vezes suas normas não são eficazes porque os órgãos competentes carecem de um suporte administrativo para a fiscalização de seu cumprimento.

Nenhuma legislação é perfeita ou dotada de completude. O ingresso do *novo* Código Florestal (CFlo) no ordenamento jurídico, como primeira lei democrática construída no País, é alvo de críticas desde sua gestação, muitas das quais não foram sanadas com os vetos presidenciais. Dentre os pontos mais polêmicos, destacam-se a anistia para restaurar áreas que perderam sua função ecológica e a fragilização das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legal, que tiveram seus espaços reduzidos.

Não só as grandes catástrofes resultantes da degradação ambiental como os pareceres científicos disponibilizam informações suficientes para que o Poder Público e a sociedade definam suas escolhas, pois as ameaças às florestas e demais vegetações nativas tendem a aumentar progressivamente nos próximos anos em razão das exigências do mercado e das políticas públicas adotadas. Sendo assim, além de atentar-se ao novo cenário mundial, a leitura e interpretação dos dispositivos da legislação florestal devem ser orientadas pela ótica da função socioambiental da propriedade, sob pena de incorrer em retrocesso e relaxamento da política ambiental em prol da manutenção de práticas mercantilistas dissociadas da proteção ambiental.

Dessa feita, sem pretensão de esgotar o tema, propomos abordar alguns aspectos do CFlo, essenciais à manutenção da biodiversidade natural em equivalência aos princípios ambientais, em especial, o da função social da propriedade, num contexto investigativo de caráter social, econômico e ambiental, em face das dificuldades de concretização do bem-estar coletivo, num país de diversidades culturais, étnicas, biológicas e econômicas.

Utilizando-se o método dedutivo, a pesquisa, com fundamento nas fontes jurídicas nacionais, tem o propósito de refletir acerca dos impactos das propostas de alteração do código e o que representa sua aprovação para os diversos setores da sociedade e institutos jurídicos constitucionalmente estabelecidos. E, para melhor diálogo e compreensão da interface do CFlo e da função social da propriedade em harmonia com

os ditames da economia, o artigo é organizado em três seções, que perpassam inicialmente por uma análise da função socioambiental como princípio norteador do CFlo, para, depois, traçar uma breve evolução histórica desse código no Brasil. Finalmente, quer justificar a aplicabilidade da função socioambiental na legislação florestal, no caso concreto, em defesa de um desenvolvimento econômico promotor da proteção ambiental e da redução da desigualdade social, incidente na superação da concepção individualista de propriedade, com vistas a garantir o uso e gozo de um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, resguardado pela Constituição da República de 1988 (CF/88).

A função socioambiental da propriedade no Código Florestal brasileiro

A propriedade rural representa muito mais que um bem patrimonial, é um bem de produção que deve atingir um fim social e ambiental para cumprir sua função social. É cristalina a exigência de que a propriedade rural deva ser produtiva, e os lucros, oriundos de sua exploração econômica, só serão legítimos se houver a preservação dos recursos naturais.

Com o intuito de desenvolver a construção do Princípio da Função Socioambiental da Propriedade, toma-se como ponto de partida uma análise sucinta acerca da percepção do direito de propriedade no nosso ordenamento jurídico.

O direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro

Para Farias e Rosendal (2009, p. 163), a “história da propriedade é a história da liberdade”, uma relação que emerge com o próprio surgimento do Estado ao proteger a propriedade como um direito e tutelar o indivíduo em face do poder estatal.

Embora muitos afirmem que a propriedade no Direito romano era absoluta, outros entendem que ela sempre esteve vinculada ao interesse social. Entretanto, essa funcionalização não se perpetuou na Idade Média, época em que a propriedade do senhor feudal não sofria restrições. Todavia, com o advento do Iluminismo e do Jusnaturalismo, o contrato e a propriedade foram elevados a grandes pilares do Direito Privado, valorizando-se a autonomia privada e, nesse contexto, a propriedade passou a ser sacralizada e defendida, figurando como o mais importante dentre os

direitos naturais e inalienáveis da pessoa. O homem era tutelado via esfera patrimonial e eram proibidas as intervenções que restringissem as faculdades do proprietário. (2009, p. 164-165).

Na passagem do século XIX para o século XX, a ideia de função social foi trazida para o Direito de Propriedade. Ainda que leis e códigos não se expressassem a respeito, as necessidades emergentes na vida em sociedade motivaram a transformação das instituições jurídicas. Sendo assim, a propriedade característica do sistema individualista perdeu seu caráter absoluto e intangível para dar lugar a uma propriedade renovada, conectada com o exercício voltado para um interesse público relevante. Entretanto, se percebe que esse olhar coletivo é de difícil concretização, vez que, na atualidade, o caráter individualista ainda permeia as decisões políticas que definem os rumos da economia do País, fazendo com que interesses privados se sobreponham a interesses públicos.

A propriedade é um direito fundamental, figurando ao lado de outros como: a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança, previstos no *caput* do art. 5º da CF/88, e se insere também como princípio orientador da ordem econômica, previsto no art. 170, II, do texto constitucional. Assinala-se que um novo atributo insere-se na propriedade, que, além de privada, deverá igualmente atender a uma destinação social sem, contudo, excluir a fruição particular inerente ao domínio, sem o qual o conteúdo privado da propriedade estaria esvaziado.

Nesse contexto, Guilherme José Purvin de Figueiredo (2010, p. 82) acentua que “o conceito jurídico de propriedade ajusta-se às necessidades econômicas de seu tempo”, o que exige a “evolução dos conceitos das instituições jurídicas de acordo com a evolução da própria realidade econômica”. Sob tal prisma, entende-se que o domínio da propriedade só será constitucional se o uso privado for compatível com o interesse público, ou seja, se cumprir a sua função social.

Por sua vez, o art. 1.228 do Código Civil (CC) de 2002, correlato aos parâmetros constitucionais, não define a propriedade e parte diretamente para seus atributos. Dirige-se a um só tipo de propriedade, o que implica uma maior dificuldade para funcionalizar o direito de propriedade para alcançar a dimensão à qual a propriedade moderna foi alçada, pois parte de um modelo estático para as tantas formas de atuação das pessoas sobre coisas, bens móveis ou imóveis, e migra para outros valores patrimoniais, bens incorpóreos, como os direitos autorais, as marcas e patentes. Essa

projeção para outras situações jurídicas patrimoniais conduz Farias e Rosenvald (2009, p. 171) a utilizarem o vocábulo *propriedades*, posto que aquele conceito clássico de propriedade, pautado no domínio e poder sobre as coisas, revela-se insuficiente até mesmo para se pensar na função social da propriedade, que só pode ser compreendida se considerar a propriedade como uma relação jurídica.

A função social da propriedade

Sem a pretensão de promover um resgate histórico, destaca-se que, com a denominada *Lei de Terras* (em 1850), a terra adquiriu *status* de propriedade privada, uma vez que o regime de sesmarias garantia somente o direito de posse e uso privado, separados do direito de propriedade. Não se pode considerar a existência da função social da propriedade, mas um sistema que regulariza as posses, atuando como precursor da doutrina da função social mediante a efetiva utilização da terra.

A teoria da função social da propriedade foi plenamente aceita no Brasil, notadamente a partir da década de 1930, quando a primeira Constituição social brasileira, de 1934, refletindo sobre as mudanças ideológicas mundiais decorrentes do fracasso do liberalismo econômico, previu a intervenção do Estado no domínio econômico. Nesse contexto, a propriedade passou a gozar de uma proteção diferenciada, ao declinar seu perfil absoluto e inviolável para se enriquecer com a introdução de uma nova concepção altruísta: a função social.

Contudo, os contornos jurídicos da função social da propriedade rural foram efetivamente consagrados no direito positivado no Estatuto da Terra (1964) e no CFlo (em 1965). Ainda assim, persiste na sociedade brasileira o exercício abusivo do direito de propriedade sobre latifúndios improdutivos, o desrespeito à legislação trabalhista e o descaso com a natureza (fauna e flora, ar, terra e água).

Atendendo às exigências sociais, o legislador constituinte de 1988 inseriu o Princípio da Função Socioambiental da propriedade em dois pontos estratégicos do texto constitucional: ao tratar dos direitos e das garantias fundamentais e ao dispor sobre a ordem econômica. A função social da propriedade é destacada no art. 5º, XIII, da Constituição da República, sendo cumprida na medida em que outros direitos, como: vida, liberdade, segurança, igualdade, propriedade, sejam garantidos a todos. Também

merece registro o fato de que a função social da propriedade compõe o conteúdo do art. 170, e sua verificação, juntamente com os demais incisos, mostra-se essência, segundo Cristiane Derani (2008, p. 237), para a “consecução do valor máximo da ordem econômica: assegurar a todos uma existência digna”, e está expressa nos arts. 184 e 186 do mesmo capítulo.

Essa concepção solidária de propriedade, que se opõe ao individualismo proprietário, foi incorporada no CC de 2002, parágrafo 1º do art. 1.228, ao figurar como um direito-função, impondo ao proprietário um poder-dever de exercer seu direito de acordo com as finalidades sociais, econômicas e ambientais direcionadas ao bem comum. Nessa ótica, conclui Marchesan (2010, p. 57) que “selada está a união entre o direito de propriedade/função social e a proteção ao meio ambiente para as presentes e futuras gerações”.

Ao reconhecer que o exercício dos direitos inerentes à propriedade não podia ser protegido exclusivamente para a satisfação dos interesses do proprietário, a incorporação da função social da propriedade no ordenamento jurídico apresenta reflexos, na medida em que legitima a vedação ao proprietário e/ou ao possuidor do exercício de determinadas faculdades, pois cria um complexo de condições para que o proprietário e/ou o possuidor possa(m) exercer seus poderes e obriga o proprietário e/ou possuidor a exercer(em) determinados direitos elementares de domínio. (FIGUEIREDO, 2010, p. 90-91).

Como registra Romeu Thomé (2013, p. 301), “a função social não revogou a propriedade, mas a propriedade sem a função social tornou-se valor vulnerável”, impondo ao proprietário deveres sociais, como: tornar a propriedade produtiva, respeitar as relações trabalhistas e não degradar o meio ambiente. A partir de tal compreensão, observa-se que o cumprimento da função social da propriedade e a tutela constitucional do meio ambiente se inter-relacionam, sendo impossível cumprir a função social da propriedade sem a observância da proteção ambiental.

A inserção da proteção ambiental na função social da propriedade

Conforme as palavras de Thomé (2013, p. 303), “nas Constituições de 1937, 1946 e 1967/69, a evolução do princípio da função social da propriedade revelou-se fundamental para o surgimento de normas de proteção ambiental, assinalando a subordinação do direito de propriedade

ao interesse social”. Contudo, a CF/88 abraçou a tutela ambiental e foi a primeira a dedicar-lhe um capítulo (art. 225) que dispõe sobre regras e princípios orientadores para a promoção do direito fundamental de todos ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida.

Vale dizer que a função social da propriedade alinha-se ao pensamento ambientalista dos novos tempos e, baseando-se nos princípios ambientais e com fulcro no art. 186 da CF/88, que estabelece que toda propriedade privada deve cumprir sua função social, o CFlo deve acompanhar tais diretrizes. Isso pressupõe que o proprietário faça a utilização racional e adequada dos recursos naturais e preserve o meio ambiente, promovendo o bem-estar coletivo.

Consoante o arcabouço normativo da Constituição, todos os direitos subjetivos, especialmente os de natureza privada, devem obedecer aos postulados do Direito Ambiental e, sob tal enfoque, se manifesta Figueiredo:

Qualquer empreendimento ou atividade, utilização da propriedade e o exercício das liberdades individuais, devem, antes de tudo, consultar as limitações ditadas pelo Direito Ambiental. É nesse diapasão que se situa a exigência constitucional da função social da propriedade e das avaliações prévias de impacto ambiental para toda obra que seja potencialmente degradante do meio ambiente. (2010, p. 124).

Certamente o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é uma ferramenta importante para avaliar os riscos, preveni-los e, em sintonia com o princípio da função socioambiental da propriedade, estará apto a promover o aproveitamento racional dos recursos naturais. Destaca-se, de antemão, que as informações técnicas e científicas são imprescindíveis para que a exploração de determinada atividade econômica ocorra de forma sustentável.

Fato é que os proprietários não podem, aleatoriamente, praticar atos que contrariem o bem-estar coletivo, como Farias e Rosenvald (2009, p. 180), não sem razão, afirmam, ao dizer que “a propriedade privada perde a sua condição de garantia fundamental quando se converte em privilégio”. Dentro da tensão que envolve a aplicação do princípio da função social da

propriedade no CFlo de 2012, verificar-se-á sua observância na legislação protetiva das florestas e demais matas nativas.

A função socioambiental da propriedade como princípio orientador do novo Código Florestal

A função social da propriedade é de difícil persecução pelo novo CFlo, herdeiro da ideologia utilitarista presente nos códigos anteriores. Se não houver uma maior conscientização do Poder Público e da sociedade em torno do dever imposto pelo legislador constituinte de proteger o meio ambiente, certamente as escolhas opostas à ordem constitucional irão desaguar em um quadro alarmante de degradação ambiental, que dificilmente encontrará um caminho de volta. Isso ocorrerá, principalmente, se condutas, como: a redução dos espaços ambientais protegidos, a não recomposição de áreas degradadas, o desperdício e a má-utilização dos recursos ambientais, não forem sancionadas por uma lei *protetiva*.

É inegável que a tecnologia trouxe ganhos que não podem ser desprezados. Ao introduzir sua obra jurídica, Derani (2008, p. 73) ensina que “a ambivalência da tecnologia revela-se quando se constata que a técnica é, ao mesmo tempo, instrumento para a melhoria da proteção dos recursos naturais e dinamizador do esgotamento desses recursos”. Mediante tal consideração, é possível afirmar que a natureza é a base das relações produtivas e que vem passando por um processo de mercadorização. O ordenamento jurídico deve propiciar a junção entre o desenvolvimento técnico e o científico e a conservação dos recursos naturais.

Em um mundo globalizado, com os tantos problemas ambientais que estão se tornando rotineiros, a propriedade deve instrumentalizar a vida digna. Em poucas palavras, talvez de forma um tanto pessimista, demonstra-se em quão complexa e tortuosa se traduz a aplicabilidade do Princípio da Função Social da Propriedade, principalmente se dispositivos do CFlo, que deveriam ser protetivos, contrariam interesses difusos e coletivos e favorecem interesses de setores privados.

Com efeito, a propriedade e a proteção ambiental estão intimamente ligadas. Como reforça Benjamin apud Marchesan (2010, p. 56-57), “vale recordar que os problemas ambientais de hoje são consequência, em grande medida, da utilização (ou má-utilização), no passado, do direito de propriedade, tendência essa que alcança patamares inimagináveis com a comercialização do próprio Direito”.

Diante do quadro que se apresenta, percebe-se a falta de sintonia entre a função socioambiental da propriedade e a proteção ambiental, pois a inobservância, de um lado, implica a redução da tutela ambiental, e de outro e, a bem da verdade, percebe-se que a propriedade continua sendo mal-utilizada. O atual CFlo é um importante instrumento que precisa ser ajustado para cumprir sua finalidade jurídica, não podendo, portanto, vir a ser mais uma arma contra os fins aos quais se propõe.

As restrições, que limitam a plena fruição de uma propriedade que abriga florestas e matas nativas, destinam-se a promover o uso racional e sustentável dos bens ambientais. Cabe ao titular do domínio agir em consonância com a função social da propriedade, porque, assim, estará fortalecendo a proteção ambiental e prolongando o exercício da mesma. Ou seja, as restrições sobre propriedades não inviabilizam o exercício da propriedade; ao contrário, valorizam a propriedade na medida em que prolongam sua vida útil e suas inúmeras funções ecológicas, de forma a atender às diretrizes de políticas públicas direcionadas ao bem-estar coletivo.

Um aspecto importante a destacar é que o Princípio da Função Social da Propriedade é que vai nortear a restrição do exercício da posse/propriedade e conferir, como releva Figueiredo (2010, p. 103), “a legitimidade das intervenções administrativas de caráter ambiental que resultam na limitação do exercício pleno do direito de propriedade, afastando-se da concepção liberal individualista”. O caráter restritivo do referido princípio assume relevância, na medida em que o exercício da propriedade ainda se encontra muito voltado à ideia de lucro imediato.

Os contornos que envolvem a função social da propriedade devem ser bem-definidos para que, eventualmente, a legislação florestal não seja inócua e permita a manutenção de um regime agrário depredador, amparado em uma forma de exploração estritamente capitalista, sem compromissos sociais e ambientais. Salienta-se que não se despreza o interesse do empreendedor, apenas se exige que a gestão dos bens se alinhe a finalidades que transcendam esse interesse. Se o CFlo é omissivo ou se alguns dispositivos contrariam o interesse social, o Princípio da Função Social da Propriedade e demais princípios de Direito Ambiental, notadamente os da precaução, prevenção, desenvolvimento sustentável, responsabilidade, equidade, são convocados a restaurar o equilíbrio nas relações que envolvem agressões às matas naturais no caso concreto.

Existem vários instrumentos disponíveis para a promoção do uso racional dos recursos ambientais, principalmente quando esses não se renovam. Trata-se de bens comuns, portanto, não podem ser apropriados por poucos, e a tutela dos mesmos implica a tomada de decisões que vão além do afastamento de medidas emergentes, projetando-se também para um cuidado com o futuro. Nessa esteira, o Princípio da Precaução alia-se à função socioambiental da propriedade para orientar os objetivos de uma política de proteção ambiental atrelada às realidades econômica, social e ambiental de cada contexto social.

Como defende Derani (2008, p. 151), “o princípio da precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também da sustentabilidade ambiental das atividades humanas” e a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é, por excelência, um instrumento importante para conjugar as políticas sociais, econômicas e ambientais, que será tanto mais eficaz “quanto melhor for a representatividade dos seus partícipes”. (DERANI, 2008, p. 138). Inclusive, um problema identificado por essa autora é a decisão sobre aquilo que deve ser preservado. Essa, aliás, é uma preocupação que permeia toda a discussão sobre desenvolvimento sustentável, sobretudo quando afasta os simplismos da ideia de mera poupança dos recursos naturais. (2008, p. 160).

Percebe-se que um estudo em torno da função socioambiental tem um percurso longo que ultrapassa o texto do código, os dispositivos constitucionais, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), os princípios ambientais, dentre tantos outros instrumentos jurídico-normativos. Contudo, no final, a questão é sempre a escolha política do presente, dentro da qual o conhecimento científico, que no decorrer de todo o processo desempenhou sua função de *prima-dona*, cede e assume um papel secundário, na conclusão desse levantamento. (DERANI, 2008, p. 161).

Confirmando a tese de Derani (2008), observa-se que a Rio+20, por meio de conhecimentos científicos, identificou as principais ameaças ao Planeta: aquecimento global, extinção de espécies, desmatamento, desertificação, contaminação, esgotamento dos recursos naturais, escassez de recursos hídricos, todas relacionadas ao uso sustentável da vegetação natural. Todavia, se apresenta mais como um documento com diretrizes a serem seguidas para frear a degradação ambiental e combater a pobreza,

mas também recebe críticas por falta de metas vinculantes e de financiamento.

Percebe-se, portanto, que o retrocesso não se limita ao CFlo. Mesmo diante de um sistema jurídico avançado, as normas ambientais são flexibilizadas em função de escolhas políticas incompatíveis com uma efetiva proteção ambiental e desenvolvimento social, sem enfrentarem, realmente, a relação entre produção e consumo inseridos na prática social.

Diante do exposto, o próximo passo é analisar a trajetória voltada à proteção das florestas e matas nativas no ordenamento jurídico brasileiro para, posteriormente, verificar se a legislação contemporânea promove (ou não) a função socioambiental da propriedade, em consonância com as diretrizes constitucionais.

Proteção das florestas e matas nativas no Código Florestal

As florestas e matas nativas desempenham várias funções ambientais, dentre as quais destacamos: a manutenção da biodiversidade, a regeneração do solo, a proteção de encostas, a conservação dos recursos hídricos, o equilíbrio da temperatura planetária, a armazenagem de carbono, a extração de madeira, a produção de alimentos e medicamentos, o turismo ecológico, a fixação de dunas, a estabilização de manguezais e a sede de conhecimentos tradicionais.

Diante de tantas funções de relevância social, ambiental e econômica, o Direito é convocado a harmonizar a utilização dos recursos florestais de forma sustentável. Como afirma Romeu Thomé (2013, p. 300), “a ideia não é manter os ecossistemas florestais intocados, livres de qualquer interferência externa, mas, ao revés, em equilíbrio com as atividades humanas, como apregoa o Princípio do Desenvolvimento Sustentável”.

O principal diploma legal protetivo das florestas e demais vegetações nativas brasileiras é o CFlo, um instrumento de extrema importância nos dias atuais, que enfrenta um grande desafio, visto que no Brasil ainda impera o modelo destruidor, adotado desde os primórdios da colonização.

A trajetória do Código Florestal de 1934 até o atual Código Florestal de 2012

Esse código não surgiu casuisticamente, por imposição de ambientalistas desconectados da realidade brasileira, mas de uma nobre preocupação com os problemas socioeconômicos do País e da defesa da manutenção dos recursos naturais como instrumentos do progresso da Nação. Sendo assim, se pensava mudar os rumos da sociedade brasileira e, no começo do século XX, alguns críticos conservacionistas, convictos de que a natureza deveria ser valorizada e usufruída de forma prudente, formularam o primeiro CFlo brasileiro e lutaram por sua aprovação na década de 1930. (SARNEY FILHO, 2010, p. 24).

O Decreto 23.793, de 23 de janeiro de 1934, instituiu o CFlo representando, para Figueiredo (2010, p. 210), “o maior passo que se deu no Brasil em favor da proteção de suas matas”. Tinha como principal objetivo a preservação da flora e suas múltiplas funções, impondo limites ao proprietário, em não poderia fazer o que quisesse com a vegetação nativa pertencente ao seu imóvel. (VALLE, 2010, p. 350).

Os primeiros artigos do código de 1934 traziam delineamentos acerca da função social da propriedade, determinando que as florestas e demais formas de vegetação reconhecidas de utilidade às terras que revestissem, constituíam-se “bens de interesse comum a todos”. Vedava a prática de queimadas, proibia a derrubada de matas existentes nas margens dos cursos-d’água e das encostas dos morros. Ainda que na sua vigência a maior parte do território mantivesse a cobertura nativa, a lei era desprezada não só pela sociedade como também pelo Poder Público, o que fez com que novo projeto fosse enviado ao Congresso pelo presidente da República, em 1950. Contudo, se pensava que as reformas pudessem restaurar a política florestal, no entanto, o problema era bem mais complexo. (VALLE, 2010, p. 351).

Após mais de uma década de dormência, foi sancionado o CFlo, Lei Federal 4.771/1965, que manteve os pressupostos e objetivos da lei anterior consistentes para evitar a ocupação de áreas frágeis, conservar um mínimo da flora nativa e promover o uso racional das florestas e, com um toque modernizador, não só as florestas, como as demais formas de vegetação natural foram elevadas ao *status* de *bem comum*. Todavia, como em 1934, veio desacompanhado de outras medidas ou políticas que o fizessem sair do papel. Na verdade, o código de 1965 vigorou desde 1934 porque,

mesmo com as atualizações, os objetivos eram os mesmos, e a política de produção florestal não era condizente com a conservação do patrimônio florestal. (VALLE, 2010, p. 352).

Todavia, os problemas ambientais foram se acentuando, na medida em que as áreas mais frágeis passaram a ser exploradas economicamente, e o código perdeu seu papel estrutural na política de conservação brasileira, espaço que passou a ser ocupado pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal 6.938/1981) e outros instrumentos específicos para tratar de áreas protegidas, agrotóxicos, gestão de águas, qualidade do ar, crimes ambientais, fauna, etc. (VALLE, 2010, p. 353).

Percebe-se que a resistência ao cumprimento das determinações presentes no código não reside apenas no texto legal, mas tem um alcance muito maior quando se pensa nos interesses que envolvem as iniciativas para enfraquecimento da legislação florestal brasileira, o que nos conduz a pensar que, na visão de Santilli (2010, p. 200), “partem do mesmo segmento político e econômico que tem sido, historicamente, responsável por um modelo de desenvolvimento rural insustentável, social e ambientalmente: a agricultura patronal”.

Por certo, o agronegócio gera divisas para elevar o *superávit* da balança comercial e responde por cerca de 1/3 do PIB brasileiro, contando com o apoio das políticas públicas, desacompanhadas de uma reflexão decente sobre as consequências socioambientais. (SANTILLI, 2010, p. 200). E, assim, prosseguem as escolhas políticas, sempre pautadas no viés econômico, que tem realmente grande importância. Para a própria sobrevivência da exploração econômica é imprescindível promover uma simetria entre desenvolvimento econômico, redução da desigualdade social e preservação ambiental.

Para regularizar o desmatamento, foram propostas alterações na legislação voltadas à regeneração natural, recomposição, compensação ou doação de área à Unidade de Conservação (UC) de domínio público, como também a inclusão das APPs no cômputo da Reserva Legal e a permissão do plantio de espécies exóticas em APPs, o que certamente desvirtua o objetivo dessa área, qual seja, a manutenção das suas funções.

Acrescenta-se que, a partir de 1988, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) passou a medir o desmatamento anual da Amazônia, e as altas taxas de desmatamento constatadas motivaram a edição de sucessivas Medidas Provisórias, destacando-se a 2.166/1967, de 24 de janeiro de

2001, que inseriu alterações na Lei 4.771/1965, como a ampliação da Reserva Legal do cerrado, da Amazônia e demais florestas. E, diante da dificuldade de controle do desmatamento, o Decreto 6.514/2008 dispôs sobre infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, acirrando ainda mais a pressão por mudanças no CFlo, com o intuito de flexibilizar a implantação da Reserva Legal. (SARNEY FILHO, 2010, p. 21).

Nesse sentido, vale transcrever as considerações desse autor:

As alterações ao Código Florestal para a ampliação das medidas protetivas refletem o avanço científico, relativamente à importância da diversidade biológica e aos serviços ambientais prestados pelos ecossistemas rurais. Diferentemente dos colonizadores que derrubavam a Mata Atlântica para a extração do pau-brasil, quando a Revolução Industrial sequer tinha iniciado e a Ciência dava seus primeiros passos, nossa geração tem muita informação científica acumulada, que atesta os danos que o desmatamento pode ocasionar para o equilíbrio do planeta e para a sobrevivência das futuras gerações. Entretanto, continuamos explorando o território brasileiro como se tais informações não existissem. E os dados sobre desmatamento continuam estarecedores. É nossa obrigação questionar qual a racionalidade de um modelo de crescimento calcado na destruição de sua própria base de recursos. Terá a população amazonina alcançado melhores índices sociais com essa destruição? (SARNEY FILHO, 2010, p. 24).

Ratifica-se o pensamento do autor, visto que informações técnicas e científicas disponíveis são abandonadas para favorecer explorações econômicas antiambientais, quando deveriam ser orientadas pelo Princípio da Função Social da Propriedade.

Oportunamente, enfatiza Sarney Filho (2010, p. 25) que, após décadas de vigência do código de 1965, “o foco de debates está equivocado. [...] Ao invés de lutar por mudanças na Lei Florestal para regular desmatamentos ilegais e flexibilizar as normas em vigor, a sociedade deveria mobilizar-se para discutir ‘onde’ e ‘como’ implantar tais normas”. Percebe-se que a preocupação do autor não se restringe ao conteúdo da lei, mas se dirige à sua regulamentação eficaz, para que não seja descumprida como foi até então. Defende o apoio ao pequeno produtor, como se posiciona adiante:

O Poder Público deveria empenhar-se, também, na elaboração, aprovação e implantação dos zoneamentos ecológico-econômicos de todos os Estados, os quais indicarão as áreas a serem mantidas com cobertura vegetal nativa; a cota de Reserva Florestal e a servidão florestal carecem de regulamentação, bem como os mecanismos de financiamento da conservação em áreas privadas, como o mercado de carbono. Faltam normas para disciplinar a política de pagamento por serviços ambientais, que deve ser destinada aos pequenos produtores, e defende a criação de financiamentos para apoiar a pequena propriedade, na resolução do passivo ambiental. (SARNEY FILHO, 2010, p. 26).

Enfim, após transitar em caminhos permeados de grandes debates e pressões advindas de vários segmentos da sociedade, o projeto foi aprovado e surge a Lei 12.651/2012. Ainda que as disposições gerais não sejam plenamente satisfatórias, José de Ávila Aguiar Coimbra e colaboradores entendem que “mostram maior consistência e aplicabilidade em face da correção das rotas na política florestal e, sem dúvida, também na política ambiental do país”. (2012, p. 51).

Como dispõe o art. 2º da Lei 12.651/2012, os direitos de propriedade serão exercidos com as restrições estabelecidas na lei, impondo limitações ao seu exercício, seja mediante a previsão da instituição de APPs ou de Reserva Legal (RL), que deverão ser protegidas pelo proprietário e/ou pelo possuidor em razão da relevância ambiental da vegetação.

A APP é, na concepção do novo código, o espaço territorial juridicamente protegido, coberto ou não por vegetação nativa, com a função de proteger os recursos hídricos, os ecossistemas frágeis, como, por exemplo, nascentes e encostas, bem como a paisagem, a biodiversidade, o fluxo gênico da fauna e da flora, de modo a assegurar o bem-estar das populações humanas, proteger o solo e ainda controlar a erosão (art. 3º). Trata-se de uma área com tamanha função ambiental que se insere no *status* de espaço territorial especialmente protegido, previsto no inciso III, do parágrafo 1º do art. 225 da CF/88, podendo ser criadas em função de sua localização (art. 4º) ou destinação (art. 6º). (THOMÉ, 2013, p. 309).

As APPs não se restringem a propriedades rurais, dado terem as propriedades urbanas, também, o dever de observar os limites previstos na legislação, conforme parâmetros estabelecidos nos Planos Diretores e

nas leis de uso e ocupação do solo instituídas pelo Poder Público municipal respectivo. (THOMÉ, 2013, p. 311).

A RL, por seu turno, é uma área situada no interior da propriedade, excetuada a APP, com a finalidade de conservar a biodiversidade e pode ser explorada economicamente mediante um manejo sustentável dos recursos naturais, ou seja, está legalmente autorizada a utilizar a área sem descaracterizar ecologicamente os recursos florestais e os ecossistemas. Representa uma restrição na fruição do bem pelo proprietário ou seu possuidor, alicerçada no Princípio da Função Social da Propriedade.

Importa dizer que a RL, dentro da propriedade, deve ser aprovada pelo órgão ambiental competente, que observará fatores como a função socioambiental da propriedade e a proximidade da vegetação com outra RL ou APP. O imóvel reservado será obrigatoriamente incluso no Cadastro Ambiental Rural (CAR) – registro público de âmbito nacional, utilizado como instrumento relevante de controle, acompanhamento das atividades desempenhadas, planejamento ambiental e econômico e, não obstante, de combate ao desmatamento.

Por oportuno, pondera-se que o CFlo vem recebendo muitas críticas, e sua abordagem alcança um leque de questões que não se esgotam no presente estudo. Destaca-se que a nova legislação não pode perpetuar o descumprimento da proteção ambiental como ocorreu nas legislações progressas, para que não se transforme em legislação simbólica, agravando, ainda mais, o quadro de degradação ambiental que ora vivenciamos, em total descompasso com a Constituição da República Federativa do Brasil.

A proteção da vegetação natural na Constituição da República de 1988

A CF/88 inovou ao consagrar, de forma ampla, a defesa do meio ambiente como autêntico direito fundamental, como informa o art. 225, título VI “Do meio ambiente”. O *caput* do art. 225 apresenta o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de todos que, mesmo não inserido no capítulo de direitos e deveres individuais e coletivos, possui conteúdo de direito fundamental. É um direito social e individual ao mesmo tempo, ou melhor, é um bem de uso comum do povo, cuja fruição não admite prerrogativa privada. Como esclarece Derani (2008, p. 245), “a realização individual deste direito fundamental está intrinsecamente ligada à sua realização social”.

Nesse contexto, as florestas e demais formas de vegetação nativa são bens de interesse comum, particularidade que justifica o direcionamento do uso para o bem-estar das gerações presentes e futuras. Extrai-se da leitura do art. 1º da Lei 12.651/2012, conjugada com o *caput* do art. 225 da CF/88, que a flora constitui um interesse difuso, cuja tutela pode ser invocada por todos os seus titulares, por meio dos instrumentos legais disponíveis no texto constitucional.

Por sua vez, o *caput* do parágrafo 1º do art. 225 da CF/88 apresenta um dever geral de proteção, acompanhado da obrigação de reparar os danos ambientais, segundo orientação dos parágrafos 2º e 3º. O parágrafo 4º define os biomas componentes do patrimônio nacional, os quais devem ser utilizados na forma da lei. Dentre as obrigações impostas, constam: a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais e o provimento e manejo ecológico das espécies e ecossistemas, vedando atividades que degradem o meio ambiente.

Os princípios orientadores da legislação florestal estão presentes no texto constitucional, especialmente a função socioambiental da propriedade, definida nos arts. 5º, inciso XXIII, arts. 182 e 186 (BRASIL, 1988), que privilegiam a função econômica, em detrimento de imperativos de conservação e defesa do meio ambiente. O art. 170, inciso VI, inclui a defesa do meio ambiente como um dos princípios basilares da ordem econômica. Percebe-se que o legislador traça o *caput* do art. 170 como uma cláusula geral, cujo conteúdo deve ser preenchido pelos respectivos incisos, utilizando-se de uma interpretação sistemática e, diante de um conflito entre princípios, o caso concreto é que vai eleger qual deles será aplicado, de acordo com um critério de ponderação, na difícil tarefa de equilibrar o uso econômico da propriedade, em conexão com a função social e a defesa ambiental.

Destaca-se que qualquer legislação florestal deve se aplicada sob a ótica constitucional, não se admitindo dispositivos legais que permitam o exercício dos poderes do proprietário, sem a observância do desenvolvimento social e a conservação da qualidade dos recursos naturais. Trata-se de “dever fixado pela Constituição para que seja suportado por cada proprietário de imóveis em território nacional, estejam eles situados no espaço urbano ou rural” (AYALA, 2010, p. 377), e é dentro das limitações constitucionais que o novo CFlo deve avançar.

Sintonia da Lei 12.651/2012 com a atual Constituição da República Federativa do Brasil

Ainda que a legislação ambiental brasileira seja considerada uma das mais avançadas e completas do mundo, a sua inobservância afeta a proteção ambiental, e os dados estatísticos revelam os resultados insatisfatórios em consequência dos danos recorrentes ao patrimônio ambiental. Se o CFlo representa o principal instrumento direcionado à proteção das florestas e vegetações nativas, é necessário que não se permita o retrocesso nas garantias ambientais já consolidadas como também se avance para fortalecer ainda mais a proteção ambiental.

O novo código recebe muitas críticas por flexibilizar a proteção de espaços que já se encontravam protegidos e até mesmo eliminar a proteção antes assegurada pela Lei 4.771/1965. Sumariamente, o texto sancionado ameaça a biodiversidade e compromete a qualidade de vida, na medida em que as APPs e as RLs têm seus espaços reduzidos ou prejudicados, e ainda há a concessão de anistia a degradadores que não recuperaram as áreas de RL afetadas. Assim, dentre tantos exemplos, por efeito, moradias luxuosas que ocupam margens de rios tornam-se legalizadas. Igualmente, para expandir a pecuária e a agricultura, desmata-se cada vez mais, afetando a proteção ecológica como um todo.

Um ponto inquietante é o tratamento uniforme conferido a realidades tão diversas presentes em um país de dimensões continentais. A RL, por exemplo, deveria ser aferida conforme as especificidades do local e as condições em que se encontra. Uma legislação, frisa-se, tão distanciada da realidade, certamente não será cumprida e repetirá o que já ocorria nos códigos anteriores. Os biomas precisam ser pensados pela relevância que representam, perfazendo a função socioambiental da propriedade, e não ser apropriados, ilimitadamente, por agricultores, pecuaristas, madeireiros, mineradores, dentre tantos outros.

Ademais, registra-se que a dispensa de recomposição da vegetação em áreas ilegalmente desmatadas e a anistia concedida em casos de ocupação ilegal, desmatamento e até mesmo de multas ambientais ocorridos até 2008, são questões muito preocupantes, pois representam grande risco às florestas, por que se perpetuam os danos.

Percebe-se que o atual código atua em sentido contrário ao legalizar a impunidade do desmatador, estimulando ainda mais o desmatamento quando, de fato, deveria impor punições mais severas como meios

pedagógicos para evitá-los. Salienta-se que, considerando a RL trazida pela lei, os desmatamentos e queimadas representam 50% das emissões de gás carbônico nacionais. Percebe-se, portanto, que o prejuízo na qualidade de vida da população brasileira é extremamente significativo, não havendo a demonstração dos benefícios econômicos que possam compensá-lo, como asseveram Sarlet e Fensterseifer (2011, p. 220), ao ponderarem que “crescimento não é sinônimo de desenvolvimento econômico, ainda mais quando se impõe constitucionalmente que este último seja sustentável social e ecologicamente”. Fato é que as alterações promovidas pelo novo código não se coadunam com os princípios norteadores da proteção jurídica ambiental, notadamente os princípios da prevenção, da precaução, do desenvolvimento sustentável e da responsabilidade para com as gerações futuras. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 220).

Ainda que o País tenha alcançado uma série de conquistas na redução dos índices de desmatamento, há ainda muito a ser feito para melhorar os resultados. Todavia, parece que o legislador do *novo* código fez uma opção *política* diferente, talvez pressionado não só pelo setor da agropecuária, como também por outros grandes projetos como a implantação na Amazônia de rodovias, hidrelétricas e outros tantos empreendimentos econômicos que ignoram a realidade e o suporte científico, como também desprezam o conhecimento da especificidade local. Importa dizer que o custo ambiental das decisões políticas que conduziram as alterações no *novo* código será repassado às gerações presentes e futuras, na forma de uma redução cada vez maior na qualidade de vida.

Em que pesem as negatividades, o código atual inova ao elencar uma série de princípios para a implementação do uso das florestas e das demais formas de vegetação de modo sustentável, afirmando o compromisso do Brasil com a preservação da flora, da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para a promoção do bem-estar das presentes e futuras gerações. Reconhece a função estratégica da produção rural na manutenção e recuperação das florestas e o compromisso do nosso país com um modelo ecologicamente viável de desenvolvimento. Enfatiza-se que a nova legislação, acompanhando a tendência das normas nacionais e internacionais de proteção ambiental, prevê a criação e utilização de incentivos jurídicos e econômicos para a preservação e recuperação da vegetação nativa, como a servidão ambiental. (THOMÉ, 2013, p. 304-306).

Observadas as externalidades positivas do atual regramento, é um equívoco afirmar que o CFlo dificulta o desenvolvimento da pequena propriedade, pois beneficia a sua produção ou posse rural familiar.

Não se aprofundando no estudo acerca dos avanços e retrocessos presentes no código atual, é necessário destacar que as escolhas legislativas deveriam, pelo menos, garantir um mínimo existencial ecológico para o cidadão. Uma redução da proteção ambiental dispensada às APPs e às RLs implica dizer que as normas constitucionais não são respeitadas, vez que não se pode desconstruir um aparato normativo protetivo de interesse coletivo e caminhar em sentido contrário em favor de interesses econômicos privados. Sobre a alteração, fundamentam Sarlet e Fensterseifer:

Quando se parte para a análise do caso em face da garantia constitucional da proibição do retrocesso ambiental, toda teia normativa de proteção dos direitos fundamentais – liberais, sociais e ecológicos – faz peso na balança no sentido de caracterizar a inconstitucionalidade das “flexibilizações” legislativas que venham a comprometer a proteção hoje dispensada a eles e, acima de tudo, à tutela de uma vida digna e saudável, em condições de qualidade e segurança ambiental. As reformas pretendidas para o Código Florestal brasileiro não são tão simples e singelas e tampouco insignificantes para a tutela dos direitos fundamentais. E, repita-se, até por força da indivisibilidade e interdependência dos direitos fundamentais, não é somente o direito fundamental ao ambiente que será afetado, mas também a tutela dos direitos sociais (moradia, saúde, saneamento básico, alimentação, etc.) sofrerá significativo impacto com o retrocesso legislativo pretendido, considerando também uma tutela integrada de ambos (DESCA). A “fragilização” da proteção ambiental ocasionada pelo aviltamento da Reserva Legal e da área de preservação permanente trará reflexo direto nas condições de bem-estar da população brasileira, em flagrante violação do direito fundamental ao mínimo existencial socioambiental. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 218-219).

Todas as nuances acima denotam que os princípios regentes do desenvolvimento ambiental e socialmente sustentável, de forma *responsável*, devem orientar as condutas públicas e privadas ao navegar nas ondas da economia. Um texto que discipline a utilização de florestas e

demais vegetações nativas deve ser cuidadosamente confeccionado, visto que essas exercem funções que envolvem uma gama de proteções.

A legislação protetiva das florestas no Direito Comparado

A legislação protetiva ambiental brasileira não se afasta da experiência de outros países, nos quais, em geral, o “Poder Público utiliza-se de uma série de instrumentos, como a regulamentação, a fiscalização e o controle das atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente” (THOMÉ, 2013, p. 337) e é perceptível a utilização de mecanismos econômicos com vistas à proteção ambiental.

Para tanto, agrega-se valor econômico ao bem ambiental preservado, para atrair incentivos (recompensas econômicas) aos proprietários e possuidores, de modo a resguardar as florestas e preservar a quantidade e a qualidade dos seus recursos naturais.

A política de pagamento por serviços ambientais, adotada pelo Brasil, por “diversos entes federados, como os Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro” (THOMÉ, 2013, p. 337), implica, indubitavelmente, o estímulo a práticas sustentáveis, mediante concessão de isenções tributárias e compensações, como ocorre em outros países.

No cenário mundial, a título de salvaguarda das florestas, a Suíça aplica isenções tributárias aos camponeses situados nos arredores de seus Alpes. Seguindo os mesmos interesses protetivos, cita-se o exemplo de Nova York, que destina recompensas econômicas aos proprietários rurais. Num quadro geral, tais práticas implementam o manejo florestal sustentável, como bem explícita Thomé (2013, p. 337) acerca da relação proprietário-Estado em tais países, “o resultado final dessa equação é intuitivo: todos saem ganhando”.

A utilização de tais mecanismos demonstra que a atuação brasileira e a de muitos Estados não somente resguarda o bem ambiental propriamente dito, como também implica economia de recursos públicos, haja vista que os custos para preservação do meio ambiente são, de fato, inferiores aos de reparação.

O trajeto delineado até então oferece subsídios para verificar se a função socioambiental da propriedade, na vigência da atual legislação, vem mantendo um bom relacionamento com a economia. Sendo assim, o próximo capítulo traz uma abordagem acerca da aplicabilidade do Princípio

da Função Social da Propriedade em setores mais dependentes da exploração da propriedade rural, sensíveis à regulação pela Lei 12.651/2012.

A Função Socioambiental da Propriedade no Código Florestal em face do desenvolvimento econômico

A compreensão de que o meio ambiente natural não se constitui um empecilho ao desenvolvimento da economia ainda é pouco assimilada pelos setores produtivos que, por sua vez, não percebem que a utilização racional dos recursos naturais conduz a uma maior sobrevivência das atividades econômicas e, se a propriedade é explorada economicamente de forma sustentável, estará cumprindo sua função socioambiental.

O desenvolvimento da economia e a função socioambiental da propriedade

Indubitavelmente, o Direito Econômico e o Ambiental estão interligados, tanto que o legislador invoca a proteção ambiental como diretriz da ordem econômica, embora essa união nem sempre ocorra de forma harmônica. Como bem resume Derani (2008, p. 26), “o direito econômico, como tradução do que há de expresso ou latente numa sociedade, não desenrola uma rota sem conflito”, por espelhar divergências sociais e, ao mesmo tempo, incorporar como papel o bem comum, conformando, na sua percepção, a dupla função de “garantidor da iniciativa econômica privada e implementador do bem-estar social” (DERANI, 2008, p. 46), sendo o ser humano o início e o fim de toda atividade econômica. Nesse viés, Derani (p. 46) apresenta a questão ecológica como “uma questão social, e a questão social só pode ser adequadamente trabalhada hoje quando se toma conjuntamente a questão econômica e ecológica”.

Se fossem os recursos naturais inesgotáveis, as discussões ambientais não seriam tão frequentes, até mesmo para o setor econômico, que utiliza o discurso da escassez para garantir o lucro. Entretanto, percebe-se que a realidade é bem diferente: o universo de recursos naturais é finito, e os desejos humanos, infinitos. Nesse sentido, ensina Derani:

A imanente necessidade de expansão produtiva da atividade econômica implica a subordinação de toda relação homem-natureza a uma única e suficiente ação apropriativa. Aqui a natureza passa a ser exclusivamente recurso, elemento da produção [...]. Sobre a natureza como fonte de reprodução econômica concentra-se a grande maioria das preocupações, aí residindo as contribuições da economia ambiental ou economia de recursos. A economia ambiental focaliza o papel da natureza como fornecedora de matéria-prima ou como receptora de materiais danosos. (2008, p. 51).

Desse modo, para equacionar o problema da escassez dos recursos naturais e melhoria da qualidade de vida, sem abrir mão do processo produtivo, a economia ambiental incorpora o meio ambiente ao mercado, atribuindo preço aos recursos naturais. Natureza precificada significa privatizar seus recursos, impondo-se a quem os utiliza, segundo o entendimento de Derani (2008, p. 95), “uma contraprestação monetária à apropriação de um recurso natural, para a produção ou para dejetos da produção, que depende da disponibilidade do particular em arcar com o preço imputado à parcela da natureza que pretende usufruir”. A precificação dificulta o acesso aos bens, e quem detém o poder de compra é quem paga por eles. Essa prática econômica, a bem da verdade, caminha na contramão da função socioambiental da propriedade, por não promover a conservação dos recursos naturais e concentrar a utilização dos mesmos nas mãos de poucos que se concedem o direito de degradar o ambiente.

Economicamente, é muito mais viável a floresta em pé do que derrubada, pois suas inúmeras funções serão preservadas e, ao se privilegiar atividades econômicas que não observam a função social da propriedade rural, eventuais desequilíbrios ecológicos resultarão em desequilíbrios também econômicos.

Importante é consignar que as APPs e as RLs, além de desempenharem funções importantes, garantem a continuidade da própria atividade econômica. (AYALA; LEITE, 2012, p. 374). Se as APPs e as RLs têm seus espaços limitados, há uma perda de suas funções e se engana o empreendedor ao pensar, de forma imediatista, que terá uma área maior para expandir suas atividades.

Fato é que o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental não vêm trilhando o mesmo caminho rumo ao bem-estar social e, por sua vez, o CFlo não atua como facilitador para uma percepção diversa. Sendo assim, o ambientalista sempre vê o economista como uma ameaça e vice-versa. Vale dizer que é importante perceber as normas ambientais em seu conjunto, pois que uma se relaciona com a outra, vez que, se as normas forem consideradas isoladamente serão inócuas e não atenderão aos fins a que se destinam. (DERANI, 2008, p. 69).

Ao vincular a política econômica à proteção ambiental, é importante não ter uma visão simplista da economia como uma ciência exata, ao contrário, diante de demandas macroeconômicas tão complexas, deve se voltar aos seus pressupostos sociais, pois uma política econômica prudente não ignora a necessidade de uma política de proteção dos recursos naturais, como também observa a otimização do uso privado de recursos e externalidades resultantes do modo de apropriação dos mesmos. Para Derani (2008, p. 143), “embora resultantes da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado”, daí a expressão “privatização de lucros e socialização das perdas”, quando identificadas as externalidades negativas.

Vale mencionar que a certificação ambiental é um instrumento importante para a verificação das externalidades e atribuição de responsabilidades, na medida em que possibilita o acompanhamento dos impactos ambientais de determinada atividade econômica.

O relacionamento da função socioambiental da propriedade com as principais atividades econômicas dependentes do setor florestal

O manejo sustentável nas reservas legais e a manutenção das APPs viabilizam o cumprimento da função socioambiental da propriedade que, por sua vez, promove a atividade econômica, de modo que se desenvolva de forma sustentável.

A legislação florestal e as atividades agropecuárias

A agricultura acompanha a civilização humana desde seus primórdios e tem importante função social e econômica, na medida em que gera empregos, permite o cultivo do solo para obtenção de alimentos, participa da produção de energia, medicamentos, matéria-prima para vestuário,

construções, dentre outros. Contudo, a utilização do solo para atividades agrícolas deve observar a função socioambiental da propriedade como pressuposto para a garantia do desenvolvimento sustentável, pois o modelo agrícola predatório (adotado no Brasil) gerou impactos socioambientais muito conhecidos: desmatamento, consumo excessivo de recursos hídricos, contaminação do solo e lençóis freáticos, erosão, desertificação, contaminação de alimentos, intoxicação humana e animal, marginalização socioeconômica dos agricultores familiares, camponeses e índios, especulação fundiária, perda da autossuficiência alimentar, êxodo rural, etc. A extrema artificialização dos ecossistemas agrícolas produziu a redução e a perda da diversidade de plantas e ecossistemas agrícolas. (SANTILLI, 2010, p. 200-201).

Observa-se que o agronegócio investe contra o patrimônio florestal brasileiro e, para legitimar condutas nocivas pautadas em interesses econômicos particulares, travestidos de interesses públicos, os produtores buscam a flexibilização da legislação florestal para prosperarem em suas atividades em APPs, eximindo-se da obrigação de recuperar áreas ilegalmente desmatadas e/ou compensar RLs, ou seja, visam à legalização de ilegalidades. E o Código “Anti” Florestal atual, descomprometendo-se com a função socioambiental da propriedade, atendeu a tais interesses.

Vale dizer que pesquisadores da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária Embrapa criticam a legislação uniforme destinada ao tratamento de uma realidade tão heterogênea e propõem que a lei seja mais flexível, com regras diferentes para contextos diferentes, o que motiva o não cumprimento da lei.

Na verdade, o setor agropecuário, assim como a construção civil, sempre resiste à ampliação de áreas de proteção ambiental; enquanto uma contesta a necessidade de manutenção de RLs, a outra se opõe à restrição da urbanização em áreas de preservação ambiental, como: encostas, dunas, restingas, dentre outras. Enquanto o setor agrícola sustenta que existem muitas áreas agrícolas em APPs e, se já existem, não geram riscos à sociedade, por sua vez, a construção civil argumenta que áreas já desmatadas para a agricultura podem ser utilizadas. Percebe-se que persiste uma “disfunção” social da propriedade em referidos setores, com uma visão totalmente divorciada da busca da reparação integral do meio ambiente, e o resultado de tamanha inconsciência ambiental acaba vitimando famílias,

como, por exemplo, se constatou nas catástrofes ocorridas em Angra dos Reis, Petrópolis e Teresópolis.

Fato é que, considerando o setor florestal em si, para o qual o código foi criado, pequenas alterações com bases científicas são suficientes para dar sustentabilidade. Nesse sentido, vale transcrever as palavras de Figueiredo:

Chega o agricultor, derruba e queima as matas, sem indagar se elas são necessárias à conservação da feracidade do solo ou do regime das águas. Depois de alguns anos de exploração, renovando anualmente a queimada, como meio de extinguir a vegetação invasora, o terreno esgotado é entregue ao abandono e o agricultor, seguindo as pegadas do madeireiro que adiante derrubou as árvores para extrair as toras, inicia novo ciclo devastador. Como efeito disto, a agricultura cada vez se interioriza mais e cada vez mais se distancia dos centros consumidores, requerendo transportes cada vez mais caros. As margens dos rios são devastadas e os desbarrancamentos sucedem-se, oferecendo perigos sempre maiores à navegação. Muitos rios estão secando e já não servem ao tráfego fluvial. Inundações cada vez mais destruidoras, pela remoção desordenada das florestas, colocam em sobressalto as populações ribeirinhas. (2012, p. 42).

E, assim, os campos vão se transformando em solos pobres com capacidade produtiva cada vez menor e, em razão da pobreza e ignorância de produtores pequenos, do interior, o solo não é reparado, e o agricultor trabalha cada vez mais e retira menos do solo. (FIGUEIREDO, 2012, p. 41).

Em torno do tema, ao traçarem comentários sobre o código de 2012, Sarlet e Fensterseifer (2011, p. 217) pontuam que “ele é hoje objeto de uma verdadeira ‘cruzada’ no sentido da flexibilização da regulação jurídica por ele dispensada às nossas áreas florestais, com claro intuito de ampliar fronteiras agrícolas e pecuárias sobre áreas protegidas”.

A pecuária também tem um papel expressivo nas emissões brasileiras. Em 2008, o Inpe identificou que 75% das emissões oriundas do uso da terra na Amazônia têm origem na transformação das florestas em pastagens. Foi apontada como alternativa para que o Brasil atendesse às metas de redução, a integração entre a lavoura e a pecuária e, sobretudo, a recuperação das pastagens degradadas. (AYALA; LEITE, 2012, p. 374).

Não se pode negar a importância da agricultura e da pecuária para a economia brasileira, todavia, para que se cumpra a função socioambiental da propriedade, exige-se que as atividades sejam desenvolvidas sem mais desmatamentos e possam se expandir de forma sustentável. Nesse viés, Sarney Filho (2010, p. 25) realça que “todo empreendimento econômico gera impactos ambientais, mas esses impactos devem ser internalizados, computados, minimizados ou compensados” e sobre a manutenção das reservas legais e APPs afirma que “é a contrapartida do produtor rural pelos benefícios econômicos auferidos com a exploração do solo. No mundo moderno, toda atividade econômica deve estar sujeita a essas regras e a agropecuária não se pode esquivar delas”. (p. 25). Compartilha-se a representatividade que a agropecuária tem na economia do País, apresentando como alternativa a intensificação da pecuária nacional mediante um aumento do número de cabeças de gado por hectare, o que poderia reduzir grande parte da utilização do uso alternativo do solo para pastagens.

Percebe-se, portanto, que há um conflito de interesses, e o CFlo que, mesmo eivado de imperfeições, se aplicado sob a ótica constitucional, constitui um instrumento importante para frear e reprimir práticas degradadoras, principalmente destinadas a inibir o desmatamento e, assim, concretizar a função social da propriedade.

A função socioambiental da propriedade e a construção civil

As alterações promovidas no código ampliam as possibilidades de ocupação no topo de morros, montes, montanhas e serras, que são mais favoráveis do que as áreas de encostas para uma segurança ocupacional. Situação inversa ocorre com as encostas de alta declividade, instáveis por natureza, que se constituem em palco de grandes tragédias que vitimam milhares de pessoas. (SANTOS, 2012, p. 54).

Destaca-se que a anistia pode favorecer também inúmeras construções ilegais no entorno dos rios, como se verifica na jurisprudência nacional de dl em: <>.fonso Leme Manal, pois, como bem pontua Grisotto (2012, p. 43-48), “já tínhamos, em 1989, um diploma legal que trazia as principais ideias conservacionistas para as Áreas de Preservação Permanente”, ou seja, a Lei n. 7.803/1989, que alterava as medidas das APPs em consonância

com os ideais conservacionistas constitucionais, e a nova legislação florestal navega em sentido contrário.

A geração de energia elétrica

Segundo a atual legislação florestal brasileira, não se exige a RL em áreas adquiridas ou desapropriadas para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações, ou que sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica e nos casos de áreas adquiridas ou desapropriadas com o objetivo de implantação e ampliação da capacidade das rodovias e ferrovias. (THOMÉ, 2013, p. 323-324).

Ressalta-se que a interiorização da exploração das florestas, o aumento do consumo para alimentar a produção econômica cada vez mais crescente, que demanda maior consumo de energia, tudo conforma um ciclo que parece comprometer cada vez mais a proteção dos biomas florestais.

Código Florestal e mineração

O Plano Nacional de Mineração – 2030 pretende expandir a exploração de minérios na região da Amazônia, o que gera grande preocupação, porque os projetos podem ser implantados em áreas indígenas ou APPs. Com a permissividade da nova legislação, a exploração mineral pode abrir caminho também para a prática de outras atividades que comprometam a sobrevivência de populações indígenas que dependem da floresta para sobreviver.

Instrumentos de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente: incentivo à função social da propriedade

Recuperar áreas degradadas significa dar vida à função socioambiental da propriedade. Se proteger áreas ameaçadas significava uma difícil tarefa para a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), com a flexibilização trazida pela nova legislação ambiental, motivada pela pressão de setores da economia, o Princípio da Função Social da Propriedade ficará relegado a segundo plano para proteger interesses econômicos. (FIGUEIREDO, 2010, p. 135).

O pagamento àqueles que prestam serviços de proteção ambiental é um instrumento econômico que incentiva os proprietários de terras a protegê-las mediante práticas sustentáveis. (THOMÉ, 2012, p. 341). A compensação pelas medidas de conservação ambiental adotadas é interessante, haja vista que, por meio do instrumento da extrafiscalidade – isenções fiscais – incentiva comportamentos ambientalmente corretos. Leciona Thomé (2013, p. 346), inclusive, que “os instrumentos econômicos têm lugar de destaque no Novo Código Florestal que prevê, dentre outros, a utilização de medidas tributárias e fiscais como mecanismos de estímulo à proteção dos recursos naturais”.

O destino das florestas e matas nativas

A partir de tudo o que foi sumariamente tratado, pensa-se que o destino das florestas e demais matas nativas é preocupante e os vetos da presidente da República não impediram que o texto do novo Código Florestal Brasileiro continuasse a veicular regras que ameaçam a proteção das APPs e RLs.

As alterações nas legislações que tutelam as florestas sempre caminharam no sentido de aumentar as restrições e aperfeiçoar mecanismos de punição. A legislação florestal, ainda que avançada em seus conceitos e alcance, estrutura-se como ordem coativa com o intuito de positivar condutas aceitas como corretas, punir desvios e, como ocorre em outras searas jurídicas, desconsidera que os problemas ambientais possuem um forte componente socioeconômico que norteia a apropriação dos recursos pela sociedade. Nesse viés, como salienta Valle (2010, p. 368), “o que falta ao direito ambiental brasileiro é a adoção de instrumentos jurídicos e não jurídicos que lhe permita atingir seus fins, quais sejam, a mudança de condutas”.

Mudar o CFlo é possível e, em alguns pontos, pode ser até desejável, mas se iludem aqueles que acreditam que, modificado, ele poderá ser mais bem-aplicado, pois o problema não está nele, mas nas políticas que o circundam. (VALLE, 2010, p. 374). E, assim, caminha a Nação: explora cada vez mais as florestas para se destacar como grande exportadora de *commodities*, sem se preocupar em agregar valor a seus produtos, e, assim, a desigualdade social torna-se crescente, a economia não se estabiliza, e a degradação ambiental é cada vez mais evidente, sepultando o Princípio da Função Socioambiental da Propriedade.

Considerações finais

O CFlo reflete as dificuldades que o próprio Direito Ambiental encontra na elaboração e aplicação das normas protetivas ambientais: conciliar interesses econômicos, sociais e ambientais, pois, na maioria das vezes, os interesses econômicos se sobrepõem aos demais, o que nos motiva a refletir sobre as decisões tomadas hoje, que, certamente, determinarão o futuro da humanidade.

Destaca-se que não se obsta a utilização econômica da propriedade, pelo contrário, busca-se a sua plena utilização, voltada não apenas a interesses privados, mas a interesses de gerações presentes e futuras. Direitos sociais, ambientais e econômicos podem, perfeitamente, conviver em harmonia, se implementados critérios e instrumentos de manejo sustentável e se a economia “matemática” abandonar as vestes utilitárias ainda presentes na legislação florestal, e se transformar em uma economia ambiental.

Impera a exigência de que as ações públicas e privadas ultrapassem o mero aviso e descrição dos riscos presentes e futuros e adotem um papel implementador, para que a CF/88 e o próprio Estado de Direito não deixem de ser levados a sério. Para tanto, a sociedade contemporânea dispõe de conhecimento científico suficiente para perceber que um sistema produtivo – que não promova o uso sustentável das florestas – estará abreviando sua própria existência. Sendo assim, é imprescindível que, mediante a função socioambiental da propriedade, sejam fortalecidas as APPs e as RLs, tendo em vista suas múltiplas funções que desempenham e que, uma vez deterioradas, produzem efeitos catastróficos, com custos sociais elevados.

Se o CFlo não promove a comunicação entre as liberdades econômicas e a conservação ambiental, está na contramão das diretrizes constitucionais que conformam a ordem econômica e conduzem a um retrocesso legislativo, que, certamente, ocasionará um aumento no passivo ambiental. Todavia, por mais que seja desejável a ocorrência de alterações *positivas* nesse *novo* código, estas mudanças serão inócuas se não vierem acompanhadas de políticas públicas devidamente aplicadas, que considerem as particularidades das zonas de aplicação.

Ainda que o código seja polêmico, principalmente no que diz respeito à redução da área de espaços protegidos e promova a anistia de degradadores, deve-se promover uma interpretação sistêmica do ordenamento jurídico, integrada e orientada por princípios ambientais,

especialmente o da função socioambiental da propriedade. É extremamente importante que o intérprete tenha essa percepção, porque não é desejável que a economia seja percebida como uma ciência que tudo quantifica ou transforma em mercadoria, inimiga do meio ambiente, porque essa visão somente conduzirá a uma degradação ainda maior, uma vez que fortalecerá o discurso da escassez, e essa poderá migrar de um universo capitalista para uma realidade e gerar consequências ambientais sérias.

Afinal, quais são as contribuições que o código pode proporcionar? Como ponto de partida, seus artigos devem ser interpretados à luz da função social da propriedade, uma moldura que possibilita que florestas e vegetações nativas sejam conservadas pelo que são e pelo que representam. Sugere-se que haja punições para quem degrada e, sobretudo, premiações para quem conserva, ou seja, que se faça mais com menos, pois os custos econômicos para a prevenção são infinitamente menores do que os reparatórios, quando possível. É necessário que, por meio do auxílio da tecnologia e da ciência, a avaliação do impacto de determinada atividade econômica no meio ambiente seja realmente eficaz para a prevenção e precaução de danos, visto que o País apresenta realidades diversas, que não podem ser trabalhadas de maneira uniforme. Quem sabe, assim, após uma lista complexa de tarefas, inserida em um conflito de princípios, e de posse de uma reformulação do padrão de desenvolvimento rural, caminhemos para um país ambientalmente sustentável!

Referências

ARAÚJO, Suely M. V. Guimarães de. *PL 5.367/2009 (Código Ambiental brasileiro): análise crítica*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

AYALA, Patryck de Araújo. A proteção dos espaços naturais, mudanças climáticas globais e retrocessos existenciais: por que o Estado não tem o direito de dispor sobre os rumos da existência da humanidade? In: SILVA, Solange Teles da; CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez (Org.). *Código Florestal: desafios e perspectivas*. São Paulo: Fiuza, 2010. p. 306-346.

AYALA, Patrick de Araújo; LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BRASIL. *Lei 12.651, de 25 de maio de 2012*. Brasília: Senado Federal, 2012.

BRASIL. *Decreto 6.040, de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Senado Federal, 2007.

BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 14 abr. 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2013.

COIMBRA, José de Ávila Aguiar; MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e à MedProv 571, de 25 de maio de 2012*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 46-52.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no Direito Ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. O novo Código Florestal e o Princípio da Proibição ao Retrocesso. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. *Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e à MedProv 571, de 25 de maio de 2012*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 29-45.

GRISOTTO, Jaime Carmigani. Análise comparativa das principais alterações efetuadas pelo Projeto de Lei 1.876/1999 no Código Florestal brasileiro. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, v. 11, n. 63, maio/jun. 2012.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Código Florestal: implicações do PL 1876/99 nas áreas de Reserva Legal*. Comunicados do IPEA. Brasília: 2011, p. 15-16.

LEONEL, Thaís. A floresta e a ordem econômica do capitalismo: perspectivas para o desenvolvimento sustentável. In: SILVA, Solange Teles da; CUREAU,

Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez (Org.). *Código Florestal: desafios e perspectivas*. São Paulo: Fiuza, 2010. p. 456-465.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Revisitando o tema das Áreas de Preservação Permanente após a Resolução n. 369/06 do Conama e a Lei Federal n. 11.977/09. In: SILVA, Solange Teles da; CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez (Org.). *Código Florestal: desafios e perspectivas*. São Paulo: Fiuza, 2010. p. 49-79.

MILARÉ, Alvaro Rodrigues dos Santos. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e à MedProv 571, de 25 de maio de 2012*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 46-62.

SANTILLI, Juliana. Agrobiodiversidade, florestas e sustentabilidade socioambiental. In: SILVA, Solange Teles da; CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez (Org.). *Código Florestal: desafios e perspectivas*. São Paulo: Fiuza, 2010. p. 200-222.

SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SARNEY FILHO, José. Pronunciamento de José Sarney Filho. In: SILVA, Solange Teles da; CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez (Org.). *Código Florestal: desafios e perspectivas*. São Paulo: Fiuza, 2010. p. 19-26.

THOMÉ, Romeu. *Manual de Direito Ambiental*. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2013.

VALLE, Raul Silva Telles do. Código Florestal: mudar é preciso, mas onde? In: SILVA, Solange Teles da; CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez (Org.). *Código Florestal: desafios e perspectivas*. São Paulo: Fiuza, 2010. p. 347-375.