

Diante das discussões contemporâneas sobre a legislação ambiental e seus efeitos sobre processos produtivos e as constantes reivindicações de reformulação da mesma, em nome da eliminação de obstáculos legais à expansão econômica do país, o objetivo central do presente artigo é recuperar o processo de construção da legislação ambiental brasileira. Tal objetivo é desenvolvido paralelamente à retomada do histórico da estrutura fundiária brasileira, problematizando o processo de formação da estrutura agrária do país e a manutenção de instituições econômicas, políticas e sociais que possibilitam a reprodução do padrão de concentração de terras e de conflitos agrários no Brasil. Assim, é enfatizado o processo de colonização e exploração exaustiva dos recursos ambientais no país no período da colonização e da pós-colonização, bem como o processo de flexibilização da legislação ambiental em curso nas últimas décadas. O trabalho é realizado a partir de pesquisa bibliográfica e de levantamento documental, com foco no processo de construção da legislação florestal brasileira.

1 TRAJETO HISTÓRICO DA PROBLEMÁTICA AGRÁRIA NO BRASIL

De início, cumpre ressaltar que, a partir do século XVI durante todo o processo de colonização, os portugueses tentaram implantar e impor, de forma hegemônica, um processo de privatização e proteção das terras recém-descobertas. A forma encontrada para realizar esse intuito foi a de dividir as terras através do sistema de sesmarias, que já era largamente utilizado na Europa feudal.

Segundo Wainer (1993: 193), o sistema de sesmarias em Portugal fora criado através da Lei de 26 de junho de 1375, no reinado de D. Fernando I, em virtude da escassez de gêneros alimentícios em Portugal. O objetivo das sesmarias, neste contexto, era o de incrementar o cultivo do maior número possível de terras. Ao analisar o texto desta lei, afirma Wainer (1993: 193):

O texto inicial do ordenamento se assemelha a uma exposição de motivos de uma lei atual. Sua redação começa por relatar a falta de mantimentos oriundos do trigo e da cevada, para determinar a todos que tenham terra que as lavrem e semeem, sob pena de perder a dita terra. Caso o proprietário da terra “por alguma lidima razom” não pudesse lavrá-la, a lei ordenava que fosse dada ou aforada a pessoa “certa”, de modo a possibilitar o cultivo de toda a sua extensão.

Posteriormente, devido à necessidade de manter a unidade e a defesa do território ante os ataques de estrangeiros, as sesmarias ganham um sentido de povoamento, para além daquele eminentemente ligado ao déficit alimentício de Portugal. Neste contexto, do quadro

deficitário de abastecimento de alimentos em Portugal aliado ao processo de implementação da política marítima expansionista, que as esquadras portuguesas chegam ao continente que viria a ser chamado de América e gradativamente ocupam as terras que hoje são denominadas de Brasil.

Nesse processo de ocupação, há uma tentativa de transposição de institutos portugueses para as colônias que vão se constituindo e, dentre eles, é o que acontece com o sistema sesmarial. Como afirmamos antes, tal sistema já era conhecido e utilizado em Portugal, contudo, apesar da manutenção do mesmo nome pelo colonizador europeu, no caso do Brasil, as condições agrárias e territoriais eram bastante diferenciadas, de modo que o sistema aqui implantado sofreu algumas adaptações.

Sobre essas importações, Holanda (1995: 31) afirma que a tentativa de implantação da cultura europeia em um território dotado de condições naturais estranhas a sua tradição milenar é o fato mais rico de consequências para a formação histórica do Brasil, de modo que, “trazendo de países distantes nossas formas de convívio, nossas instituições, nossas ideias, e timbrando em manter tudo isso em ambiente muitas vezes desfavorável e hostil, somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra”.

Tal reflexão aponta para um processo – recorrente – de tentar adequar, na sociedade brasileira, institutos econômicos e políticos importados de outros países, sem atentar para as especificidades apresentadas e mesmo sem perceber a reconfiguração – por vezes tida por desvirtuamento dos institutos originais – que os mesmos sofrem no Brasil. Deve-se acrescentar ainda que, nessas transposições de institutos, praticamente se desconsiderava a existência de povos originários que, a seu modo e de formas diferenciadas, em maior ou menor medida resistiam ou interferiam nos mecanismos de ocupação de seus territórios e de uso de seus recursos.

Nesse sentido, pensando especificamente no caso das sesmarias, afirma Varella (1997: 63) que, “Enquanto em Portugal o sistema visava a reforma agrária, o aumento da produção e a destinação da terra para as mãos de quem as tornasse produtiva, no Brasil os objetivos principais eram a garantia da propriedade nas mãos dos portugueses e o lucro com a exploração do pau-brasil e depois com a cana de açúcar”.

Assim sendo, em Portugal as sesmarias visavam reformar a estrutura de terras abandonadas e transformá-las em terras produtivas. Já no Brasil, as terras eram abundantes e com várias possibilidades de ocupação com atividades lucrativas. No entanto, por um lado, se constituíam em territórios de diferentes povos nativos, com maior ou menor disposição para a negociação com o colonizador. De outro lado, estavam permanentemente ameaçadas de serem

disputadas por outros povos europeus que chegaram tardiamente à expansão ultramarina, como os franceses, os ingleses e os holandeses. O sistema de sesmarias nas colônias portuguesas que iam se formando na América visava, então, fundamentalmente assegurar a ocupação produtiva das terras, gerar riquezas à metrópole portuguesa e impedir invasões de estrangeiros.

Acerca das riquezas a serem geradas, analisando o processo histórico de colonização das Américas e com vistas a traçar o processo de formação das “raízes” do Brasil, Holanda (1995: 52) afirma que desde os tempos mais remotos da colonização, o princípio norteador da produção de riquezas era o de extrair, ao máximo, os benefícios que o solo poderia oferecer, sem qualquer preocupação com a destruição advinda dessa extração.

Assim sendo, uma vez assegurado o controle sobre determinadas áreas, os métodos de aprimoramento do cultivo, com conservação e descanso da terra, por exigirem mais esforços, foram esquecidos no Brasil pelos portugueses, de modo que se preferia usar a terra da forma que lhe tirasse mais proveito no menor espaço de tempo possível.

Tal objetivo condicionava a grande lavoura no Brasil a ser realizada de forma itinerante, ou seja, em vez de serem empreendidos esforços para revigorar os solos já gastos, adentrava-se na mata em busca de novas terras, relegando-se a busca de melhoramentos do solo por meio de quaisquer técnicas. Conforme destaca Holanda, “a lavoura entre nós, continuou a fazer-se das florestas e às custas dela” (HOLANDA, 1995: 70).

Nesse mesmo sentido, ressalta Varella (1997: 66) que:

Talvez o ponto mais importante a se considerar sobre o período sesmarial seja a implementação e um sistema marcado pela monocultura extrativista e predatória, com a valorização do detentor de grandes extensões de terra ainda que improdutivas, da formação de uma cultura latifundiária, onde se cultua o senhor, o proprietário, que nunca poderia trabalhar manualmente e se discrimina o trabalho, paga-se pouco por ele, às vezes nada, mantendo um abismo social presente até os dias de hoje.

Sobre esse aspecto, Holanda (1995: 48) afirma que a abundância de terras férteis e mal desbravadas fez com que a propriedade rural se tornasse aqui a verdadeira unidade de produção. No entanto, embora seja inegável o caráter rural da colonização portuguesa em terras brasileiras, não se pode nomear de “agricultura” os processos introduzidos no país, sobretudo a partir da exploração da cana de açúcar. “Verdade é que a grande lavoura, conforme se praticou e ainda se pratica no Brasil, participa, por sua natureza perdulária, quase tanto da mineração quanto da agricultura. Sem braço escravo e terra farta, terra para gastar e arruinar, não para proteger ciosamente, ela seria irrealizável” (HOLANDA, 1995: 49).

Tal afirmação decorre do carácter aventureiro, assistemático, e, conforme ressalta Holanda (1995: 43), da exploração praticada com certo abandono e desleixo pelo colonizador, que visava, fundamentalmente, a obtenção de riquezas combinada com o menor dispêndio de esforço possível. Isto posto, compreende-se que, uma vez assegurado o domínio sobre a terra, foi o trabalho do escravo africano e, sobretudo, os lucros decorrentes do tráfico negreiro, que proporcionaram a obtenção desta riqueza para o colonizador e, posteriormente, para o senhor rural.

Cumpra ainda destacar que a produção monocultora, baseada no trabalho do escravo africano – que representou sempre fator obrigatório no desenvolvimento do latifúndio colonial – se fez orientada, sobretudo, para o consumo externo.

Novamente, conforme ressaltam os autores Holanda (1995) e Varella (1997), é importante destacar que as monoculturas não eram propriamente a base da economia colonial, mas sim o tráfico de escravos. Se essa situação se consolidara no período colonial, no entanto, no século XIX, com chegada da Família Real ao Brasil, em 1808, e, principalmente, no período imperial, a partir de 1822, começou a ser ameaçada com as constantes pressões exercidas pela Inglaterra – em virtude de seu crescente processo de industrialização – para o término do tráfico negreiro não só na América, mas em todo o mundo.

No que concerne ao regime jurídico que orienta a relação do proprietário com as suas terras, destaque-se que, oficialmente, a vigência do sistema sesmarial perdurou até o ano de 1822, sendo extinto pela Resolução nº 76 no dia 17 de julho do referido ano, confirmada posteriormente pela provisão de 23 de outubro de 1823 (VARELLA, 1997: 71).

Logo após a extinção oficial desse sistema, houve um hiato legal no que concerne ao regime das terras. Tal período ficou conhecido como o regime das posses, muito embora, mesmo antes da decretação oficial do fim desse sistema, as posses, bem como o trabalho dos homens livres e pobres, já se faziam presentes na estrutura social e fundiária do Brasil.

Franco (1983), analisando a organização agrária do Brasil colonial, dá ênfase à formação desses homens pobres e livres, que, mesmo tendo permanecido apartados da produção para o mercado externo – ao contrário dos escravos – exerceram um importante papel na estrutura social e econômica brasileira.

Para autora, a exploração do açúcar no Brasil, voltado para atender às demandas externas da colônia, fazia crescer a demanda por braços, de modo que a mão de obra do negro africano se adequava a essa exigência e representava a possibilidade de fornecer os contingentes necessários para esse comércio.

Contudo, prossegue Franco (1983: 10), esse grande contingente de mão de obra terminou por levar a uma situação contraditória na estrutura fundiária do Brasil – baseado na monocultura e no latifúndio – vez que esses mesmos homens engajados na produção mercantil e especializada tinham que se suprir por seus próprios recursos.

Nesse sentido, em decorrência das próprias condições em que se desenvolveu a grande propriedade fundiária no Brasil, se fez necessário que esta conciliasse, em seu interior, duas modalidades de produção que, a despeito de serem constitutivas uma da outra, geravam uma contradição entre produção direta de meios de vida e produção para o mercado. Ainda segundo Franco (1983: 14):

Esta situação deu origem a uma formação *sui generis* de homens livres e expropriados, que não foram integrados a produção mercantil. A constituição desse tipo humano prende-se à forma como se organizou a ocupação do solo, concedido em grandes extensões e visando culturas onerosas. Dada a amplitude das áreas apropriadas e os limites impostos à sua exploração pelo próprio custo das plantações, decorreu uma grande ociosidade das áreas incorporadas aos patrimônios privados, podendo, sem prejuízo econômico, serem cedidas para uso de outrem. Esta situação – a propriedade de grandes extensões ocupadas parcialmente pela agricultura mercantil realizada por escravos – possibilitou e consolidou a existência de homens destituídos de propriedade e de meios de produção, mas não de sua posse, e que não foram plenamente submetidos às pressões econômicas decorrentes dessa condição, dado que o peso da produção, significativa para o sistema como um todo, não recaiu sobre os seus ombros.

Assim sendo, em praticamente toda a colônia permitia-se o trabalho em pequenos terrenos, para a subsistência, sendo este realizado, como dito acima, por homens livres, não incorporados à produção mercantil, portanto, não totalmente submetidos às pressões do mercado externo. Tal situação levou a configuração de realidades fundiárias extremamente diferenciadas e plurais em todo o país, que não se enquadravam nos regimes jurídicos únicos, emanados do poder central – colonial, imperial e, posteriormente, republicano.

Em meados do século XIX, em decorrência de pressões econômicas e com vistas a regularizar juridicamente a situação fundiária no país, foi editada a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (STEDILE, 2011), também conhecida como a Lei de Terras ou Lei de Terras e Imigração, conforme excerto abaixo:

Lei nº 601, de 1850. LEI DE TERRAS

Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizando o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara.

(...)

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Excetuam-se as terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de 10 léguas, as quais poderão ser concedidas gratuitamente.

Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nelas derrubarem matos ou lhes puserem fogo serão obrigados a despejo, com perda de benfeitorias e, demais, sofrerão a pena de dois a seis meses de prisão e multa de cem mil réis, além da satisfação do dano causado. Esta pena, porém, não terá lugar nos atos possessórios entre heréus confinantes.

Parágrafo único. Os Juizes de Direito, nas correções que fizerem na forma das leis e regulamentos, investigarão se as autoridades a quem compete o conhecimento destes delitos põem todo cuidado em processá-los e puni-los, e farão efetiva a sua responsabilidade e multa de 50\$000 a 200\$000.

Além das medidas acima expostas, houve ainda o estabelecimento da proibição da aquisição de terras devolutas que não por compra e venda, a criação do processo discriminatório, a concessão de terras para a criação de povoamento e para a abertura de estradas e servidões, além de outras medidas (VARELLA, 1997: 72). Houve, portanto, uma modificação radical no sistema de aquisição da propriedade, vez que a Lei de Terras de 1850 introduziu o sistema de propriedade privada, transformando as terras em mercadorias.

Conforme Varella (1997), a alteração da legislação em vigor – assim como em toda a história – deveu-se, sobretudo, a aspectos econômicos processados no Brasil e no mundo, de modo que a edição da Lei de Terras deve ser analisada tendo como referencial as restrições impostas pela Inglaterra com o objetivo de criar obstáculos à manutenção do sistema escravista.

Sobre esse processo, necessário é frisar que essa lei é um marco-jurídico institucional que preparou a transição do modelo agroexportador, baseada no trabalho escravo e que se encontrava em crise, para um modelo econômico baseado no trabalho assalariado.

Este marco jurídico, constituído a partir de 1850 e sob pressão da burguesia industrial da Inglaterra, fez-se acompanhar de várias leis editadas no Brasil com vistas à eliminação do trabalho escravo – tais como a lei do ventre livre, do ancião liberto etc. Acresce-se a estas leis o crescente número de trabalhadores escravizados que tentavam se libertar pela fuga do sistema escravista, formando inúmeros quilombos em todo o país.

No entanto, “quando a escravidão acabou legalmente em 1888, permaneceu a condicionante econômica que impedia os ex-trabalhadores escravos de terem acesso a terra, pois não possuíam recursos – dinheiro – para pagar à Coroa” (STEDILE, 2011: 284), ou seja, a exclusão dessas populações a qualquer política fundiária prevaleceu.

Sobre este processo, Florestan Fernandes (1976), refletindo sobre as condições de desenvolvimento da ordem social capitalista no Brasil, afirma que as medidas tomadas pela Inglaterra para combater a escravidão e o tráfico de escravos (com já dissemos anteriormente, combate este que nada possui de humanitário, mas sim baseado em ampliar o mercado consumidor para produtos industrializados) se contrapunham diretamente aos interesses da aristocracia agrária brasileira. Conforme afirma:

A ordem social escravocrata e senhorial não se abriu facilmente aos requisitos econômicos, sociais, culturais e jurídico-políticos do capitalismo. Mesmo quando eles se incorporaram aos fundamentos legais daquela ordem, eles estavam condenados à ineficácia ou a um atendimento parcial e flutuante, de acordo com as conveniências econômicas dos estamentos senhoriais (largamente condicionadas e calibradas pelas estruturas econômicas, sociais e políticas herdadas do mundo colonial) (FERNANDES, 1976: 151).

Contudo, ante a ofensiva bem sucedida da Inglaterra visando impedir a perpetuação da maior e mais lucrativa atividade econômica da colônia, os proprietários monocultores se vêem obrigados a substituir a mão de obra escrava pela dos imigrantes europeus que, por sua vez, são atraídos para o Brasil por meio de falsas condições propagandeadas na Europa.

Assim, a promessa de concessão de terras públicas a quem as tornassem produtivas exercia um grande atrativo sobre o imigrante europeu, contudo, deve-se destacar que tal atrativo se fez a partir da divulgação de uma propaganda enganosa, pois, em verdade, as terras seriam vendidas, e não concedidas. Conforme Varella (1997: 78), “as terras vendidas pelo governo eram normalmente muito caras, com preços superiores aos do mercado, tornando inviável a aquisição pelos recém-chegados, que geralmente dispunham de pouco capital”. Esse quadro inviabiliza a aquisição de terras por grande parte dos ex-escravos e dos migrantes europeus recém-chegados, mantendo a descomunal concentração de terras como uma das marcas do país.

Com a proclamação da República, em 1889, a situação pouco ou nada muda, permanecendo a estrutura agrária do Brasil concentrada nas mãos dos latifundiários e agravando-se a situação das grandes massas no meio rural, cada vez mais empobrecidas. Conforme Varella (1997: 81):

Após a abolição da escravidão, e com o contínuo estímulo à imigração, permanece o sistema de grandes fazendas, na maioria das vezes improdutivas, sob uma legislação que cada vez mais garante à propriedade um direito sagrado e inviolável, desprezando qualquer noção de cumprimento da função social da propriedade... A terra continua sendo um importante fator de status e poder, garantindo a formação de currais eleitorais e a própria manutenção dos grupos dominantes do governo.

A tentativa de inserir dispositivos legais que, do ponto de vista formal, contemplassem minimamente a função social da propriedade, somente veio a ter alguns ensaios com a promulgação da Constituição Federal de 1946 e com o Estatuto da Terra de 1964, seguido, posteriormente, por outros diplomas legais voltados para a proteção do meio ambiente.

De forma a melhor compreender como se deu este processo de evolução da legislação ambiental brasileira, retomaremos alguns aspectos relacionados desde as origens da legislação ambiental até os dias atuais.

2 LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Conforme já ressaltado, a preocupação com os problemas ambientais é um fenômeno que presente em diversos momentos históricos, muito embora o reconhecimento da chamada crise ambiental seja frequentemente associado à década de 1960, período em que a questão ambiental passou a ocupar, progressivamente, mais espaço, visibilidade e poder de aglutinação nos debates políticos, acadêmicos e científicos.

Destaca Milaré (2007: 738), ao se referir à devastação ambiental e a edição de instrumentos jurídicos protetivos ao meio ambiente, que “apenas a percepção jurídica deste fenômeno – até como consequência de um bem jurídico novo denominado ‘meio ambiente’ – é de explicitação recente”.

Para Wainer (1993: 192), as leis ambientais de proteção da natureza existem há séculos, cabendo destacar que o maior número de leis era produzido justamente nos períodos em que ocorriam ameaças ao abastecimento de gêneros alimentícios.

Assim, ao analisarmos o processo histórico de formação do Brasil, portanto, encontramos vários estudos que, a despeito de não se referirem exclusivamente às relações entre os processos produtivos humanos e os assim chamados recursos naturais, buscam descrever a forma de utilização predominantemente exploratória e agressiva, sobretudo a partir do modo de agir do colonizador europeu, com relação aos recursos ambientais na então colônia.

Assim sendo, no Brasil, as primeiras leis ambientais remontam ao período colonial, tendo surgido atreladas a legislação portuguesa, uma vez que fomos colônia deste país até o início do século XIX. Essas normas, ainda segundo Wainer (1993), visavam à proteção das riquezas com o intuito de suprir a metrópole, especialmente em madeiras empregadas para a impulsão da marinha mercante.

Neste sentido e visando a proteção dos recursos com vistas ao abastecimento da metrópole, também é possível encontrar referências às iniciativas legislativas que visavam coibir, através da imposição de multas e penalidades, as práticas até então vislumbradas como danosas à natureza.

Dessa forma, de acordo com estudos realizados por Milaré (2007), quando do descobrimento do Brasil, vigoravam em Portugal as Ordenações Afonsinas, editadas sob o reinado de Dom Afonso V. Tal instrumento, tido pelos estudiosos como o primeiro Código Legal europeu, teve seu processo de compilação concluído em 1446 e foi baseado no Direito Canônico e no Direito Romano.

A título de ilustração, conforme menciona Milaré (2007: 739), neste instrumento legal “já se encontravam algumas referências que denotavam a preocupação com o meio ambiente, como aquela, por exemplo, que tipificava o corte de árvores de fruto como crime de injúria ao rei (Título LVIII)”. Tal preocupação, conforme destaca o próprio autor, deixa entrever que, acima dos interesses ambientais objetivos, havia maior preocupação com a propriedade da nobreza e da Coroa.

Na sequência de edição de instrumentos legislativos que, a despeito de revelarem uma preocupação com os recursos ambientais enquanto bens patrimoniais, mantinham algumas medidas eficazes de proteção, encontram-se referências à proteção ambiental nas “Ordenações do Senhor Rey Dom Manuel” de 1521, as chamadas Ordenações Manuelinas. Neste instrumento, conforme aponta Milaré (2007: 739), há um avanço na matéria ambiental, sobretudo dos recursos ambientais em Portugal, haja vista que:

Proíbe-se, por exemplo, a caça de certos animais (perdizes, lebres e coelhos) com instrumentos capazes de causar-lhes a morte com dor e sofrimento (Livro V, Título LXXXIII), coíbe-se a comercialização de colmeias sem a preservação da vida das abelhas (Livro V, Título XCVII) e se mantém tipificado como crime o corte de árvores frutíferas, agora punindo o infrator com o degredo para o Brasil quando a árvore abatida tivesse valor superior a “trinta cruzados”.

Ainda no que concerne as Ordenações Manuelinas, cumpre destacar que, apesar de revelar uma proteção mais detalhada em suas normas – pode-se mencionar, a título de exemplo, a introdução ao conceito de zoneamento ambiental, com a caça sendo liberada em determinados locais e vedada em outros – a mesma revelava um caráter classista e discriminatório. Segundo Wainer (1993: 195), “Ao lado deste avanço normativo, encontramos uma Justiça classista, a ponto de prever distintas penalidades físicas a serem aplicadas

conforme posição social do infrator; se fosse peão, era açoitado, e se fosse pessoa a quem não cabia açoites, era degredado pelo período de dois anos”.

A partir de 1580, o Brasil passa para domínio espanhol sob Felipe II, que reinou em Portugal com o nome Felipe I e ordenou mais uma compilação de leis portuguesas. Em 1603, morto Felipe I, seu filho de mesmo nome, aprova as chamadas Ordenações Filipinas.

Tais Ordenações tornaram-se obrigatórias no Reino e nas colônias portuguesas, tendo vigorado no Brasil, em parte, até o advento do Código Civil de 1916. Alguns dispositivos relativos à matéria ambiental, inclusive de matéria urbanística, conforme Wainer (1993: 196), podem ser assim sintetizados:

- determinação de programas de obras públicas para a construção de calçadas, pontes, chafarizes, poços, bem como o incentivo do plantio de árvores em terrenos baldios;
- a tipificação do corte de árvores de fruto, como crime, é mantida, prevendo a lei para o infrator o cumprimento de uma pena de degredo para sempre no Brasil;
- proteção a determinados animais, cuja morte “por malícia” também acarretava ao infrator cumprimento de uma pena de degredo para sempre no Brasil;
- proteção aos olivais e pomares do dano causado pelo pasto de animais de vizinhos, estabelecendo multas e penas que variavam desde o açoite (para os indivíduos escravos a lei era ainda mais dura, sendo pena de “dez açoites ao pé do pelourinho”) ao pagamento de multa e perda de animais.

As Ordenações Filipinas também definem o conceito de poluição, o que é apontado como um pioneirismo desta legislação (WAINER, 1993), pois vedava que qualquer pessoa jogasse material que pudesse matar os peixes e sua criação ou sujar as águas dos rios e das lagoas. Ainda nessa legislação, existiam normas que previam recompensas para quem delatasse os infratores.

Cabe ainda assinalar que não foram apenas os portugueses que produziram uma legislação protetiva dos recursos naturais detentores de grande valor econômico. Ao menos do ponto de vista formal, durante o período de domínio holandês no Nordeste brasileiro, também foram editadas normas com este caráter.

Segundo estudos realizados por Wainer (1993: 200), “atesta Sérgio Buarque de Holanda que, em 05 de março de 1642, os holandeses não permitiam o lançamento do bagaço de cana nos rios e açudes, a fim de proteger a populações pobres que se alimentavam dos peixes de água doce”.

O Governo Holandês, quando da ocupação de terras no que hoje é conhecido como o Nordeste brasileiro, também deliberou que propriedades desertas e não cultivadas seriam destinadas a colonos que a cultivariam e teriam direito sobre os seus frutos. Tal deliberação

encontra grande semelhança com os institutos das sesmarias, instituídas oficialmente no território brasileiro a partir das Ordenações Filipinas.

Os holandeses tentaram combater a monocultura no nordeste brasileiro, tendo em vista que a falta de alimentos era um dos problemas diagnosticados pelos mesmos. Assim, várias normas impunham o plantio de mandioca aos donos dos engenhos, “diante de uma situação de ‘calamidade pública’ ocasionada pela fome, especialmente dos negros escravos da lavoura canavieira” (WAINER, 1993: 201).

Com a expulsão dos holandeses, os portugueses prosseguiram combatendo a fome e a monocultura, com edição de normas que obrigavam a plantação de milho, feijão e mandioca, contudo, os senhores de engenho continuavam destinando as terras para o cultivo de monoculturas, em especial a cana de açúcar, revelando a preocupação com o mercado externo.

No que se refere à legislação ambiental portuguesa, merece destaque o “Regimento sobre o pau-brasil”, que continha penas severas para aqueles que cortassem a madeira sem licença real. Este regimento data de 12 de dezembro de 1605 e é considerada a primeira lei protecionista florestal brasileira (WAINER, 1993: 198).

Ainda com relação à legislação florestal, em maio de 1773, D. Maria I ordena ao Vice-Rei do Brasil, através de uma carta régia, a proteção para as madeiras nas matas. Esse ordenamento é reiterado de forma ampla, de modo que em março de 1797, o capitão do Rio Grande de São Pedro expediu outra carta para que se redobrasse o cuidado na conservação das matas e arvoredos, especialmente naquelas que tivessem árvores de pau-brasil (WAINER, 1993: 199).

Percebe-se, pois, a preocupação com a preservação florestal, em especial da madeira oriunda do pau brasil. No entanto, devido à grande extensão territorial do Brasil bem como a dificuldade de fiscalização, a veiculação e a eficácia da legislação ambiental eram reduzidas e insuficientes.

Várias normas foram sendo editadas, esparsamente, ao longo do século XVIII, para proteger as outras espécies de madeira, contudo, tal como afirma Wainer (1993: 204), a falta de conscientização coletiva impedia o seu cumprimento, e “mesmo após a independência do Brasil, as leis que visavam à conservação das florestas de nada valiam”.

Deve-se destacar ainda, novamente, que as medidas não eram voltadas para a preservação e a manutenção da fauna e da flora nativa, mas sim para a dos recursos ambientais da colônia portuguesa. A punição de degredo para o Brasil é reveladora desta

hierarquia na proteção dos recursos ambientais, bem como demonstra os problemas advindos desta prática para o Brasil. Sobre este aspecto, discorre Wainer (1993: 198):

O Padre Antônio Vieira, em seus Sermões, apresentava essa denúncia, quando avisava ao rei que seus próprios ministros não vinham para as terras brasileiras buscar o bem, e sim, os bens. Anteriormente, da mesma forma, Duarte Coelho, a quem coube a capitania de Pernambuco, em carta datada de dezembro de 1546, rogava ao rei que o livrasse dos degredos, que “nenhum fruto nem bem faz a terra...”. O Capitão não teve seu pedido atendido e os degredos não foram daqui afastados.

Nesse sentido, a crítica feita pelo autor Milaré (2007) a todos esses instrumentos legislativos antigos, esparsos, complexos e muitas vezes inadequados, refere-se ao fato de que a preocupação determinante deixava impune – se é que não incentivava – o esbulho do patrimônio natural, sobretudo das colônias.

Além disso, é perceptível o caráter patrimonialista e privatista com o qual são concebidos os recursos naturais. Os mesmos são tidos não como bens coletivos, mas como propriedade privada, gerido e explorado para atender aos interesses coloniais, e não para garantir a sua proteção e preservação.

A despeito dessas críticas, tais Ordenações poderiam até trazer embriões jurídicos que esboçariam caminhos a serem seguidos pelo Poder Público no trato com a questão ambiental. No entanto, tais instrumentos foram transpostos e por vezes adotados no Brasil colônia com a manutenção da hierarquia entre os interesses particulares se sobrepondo aos poderes públicos. Havia, portanto, um evidente descompasso entre a estrutura formal – leis, estruturação da Administração Pública – e a estrutura real – percepções e práticas acerca dos recursos ambientais.

A título de exemplo, e baseado em estudos de historiadores e pesquisadores do processo de formação do Brasil (Euclides da Cunha, Gilberto Freyre, Frei Vicente do Salvador, dentre outros), Milaré (2007) trouxe à tona relatos e depoimentos da época colonial com o objetivo de retratar a ganância ilimitada dos colonizadores, com destaque para a espantosa agressão à natureza do Brasil. Nesse sentido, ainda conforme Milaré (2007: 742):

Nossa história, infelizmente, é de uma degradação ambiental impune. Na prática, somente eram punidos os delitos que atingissem a Coroa ou os interesses fundiários das classes dominantes. O patrimônio ambiental coletivo, como o conhecemos hoje, era inimaginável. Não por falta de doutrina que se encontrava alhures, mas por força do estreito e fechado círculo dos interesses familiares, feudais ou oligárquicos. Por outro lado, a abolição da escravatura, em suas etapas sucessivas, preocupava e acirrava os ânimos.

Assim, pois, podemos afirmar que a percepção dos recursos ambientais apenas como objetos e bens a serem utilizados nos processos produtivos, se reproduziu ao longo da história do país. Além disso, a legislação, por mais avançada que fosse para época, se tornava ineficaz diante da falta de consciência dos destinatários das normas, que privatizavam bens que deveriam ser tomados como públicos e coletivos, e por falta de instrumentos efetivos de fiscalização e controle da aplicação das leis.

Fechando este ciclo de vigência das leis portuguesas no Brasil, em 25 de março de 1824, foi outorgada a Constituição Imperial do Brasil, a qual determinava a elaboração de um Código Civil e um Código Criminal, tendo em vista que as Ordenações Filipinas continuavam a vigorar por falta de dispositivos próprios.

2.1 Principais instrumentos da legislação ambiental brasileira do período republicano até os dias atuais

De modo geral, podemos afirmar que, da fase do descobrimento até o início do século XX, os objetivos da legislação ambiental aplicada ao Brasil eram comerciais e o enfoque predominantemente patrimonial.

A edição do Código Civil Brasileiro, em 1916, deu início a uma nova fase no que concerne a edição de instrumentos legislativos nacionais, haja vista que, não só no período colonial, mas mesmo após à Independência do Brasil, por força da Lei de 20.10.1823, continuou a vigorar no Império a legislação do Reino (revogada pelo art. 1.807 do Código Civil de 1916).

Assim, em 1º de janeiro de 1916, foi promulgado o Código Civil que ordenou expressamente as ordenações, alvarás, leis, decretos, resoluções, usos e costumes concernentes às matérias de direito civil neles reguladas.

O Código Civil, até pela data de sua edição, quando a expressão “ecologia” – criada por E. Haeckael, em 1886 – tinha apenas algumas décadas, não trata de forma expressa as questões ambientais (WAINER, 1993: 204).

Contudo, os artigos 554 e 555, na seção relativa aos Direitos de Vizinhança, reprimem o uso nocivo da propriedade, dispondo que o proprietário ou inquilino de um prédio poderá impedir que o mau uso da propriedade vizinha prejudique a segurança, bem como exigir do dono do prédio vizinho a demolição ou reparação necessária, quando a construção estiver ameaçada de ruir. No entanto, a despeito dessas normatizações, de maneira geral a noção de propriedade privada como direito absoluto e irrevogável sobressai nesta legislação.

Nas décadas seguintes à edição do Código Civil, tem início um período de florescimento legislativo no que se refere à temática ambiental, com o surgimento de diplomas legais com regras específicas direcionadas à questão fatores ambientais. De forma geral, pode-se mencionar que a legislação apresenta preocupações com bens ambientais específicos, micro bens, tratados de forma isolada.

Assim sendo, temos como exemplos os seguintes instrumentos:

Decreto 16.300, de 31.12.1923 – Regulamento do Departamento de Saúde Pública;

Decreto 23.793, de 23.01.1934 – Código Florestal;

Decreto 24.114, de 12.04.1934 – Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal;

Decreto 24.634, de 10.07.1934 – Código de Águas;

Decreto-lei 25, de 30.11.1937 – Patrimônio Cultural: organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional;

Decreto-lei 794, de 19.10.1938 – Código de Pesca;

Decreto-lei 1.985, de 29.01.1940 – Código de Minas;

Decreto-lei 2.848, de 07.12.1940 – Código Penal.

A partir de 1960, na esteira das mobilizações em prol da defesa do meio ambiente e, após a década de 1970, dos grandes eventos internacionais voltados para a discussão da temática ambiental, surgem normas mais diretamente dirigidas à prevenção e controle da degradação ambiental no Brasil ou que trazem sessões específicas sobre esse tema, dentre as quais se destacam:

Lei 4.504, de 30.11.1964 – Estatuto da Terra;

Lei 4.771, de 15.09.1965 – Código Florestal;

Lei 5.197, de 03.01.1967 – Proteção à Fauna;

Lei 221, de 28.02.1967 – Código de Pesca;

Lei 227, de 28.02.1967 – Código de Mineração;

Lei 248, de 28.02.1967 – Política Nacional de Saneamento Básico;

Decreto-lei 303, de 28.02.1967 – Criação Nacional de Controle da Poluição Ambiental;

Lei 5.318, de 26.09.1967 – Política Nacional de Saneamento, que revogou os Decretos-lei 248/1967 e 303/1967;

Lei 5.357, de 17.11.1967 – Estabelece penalidades para embarcações e terminais marítimos ou fluviais que lançarem detritos ou óleo em águas brasileiras;

Decreto-lei 73.030, de 30.10.1973 – Institui a Secretaria Especial de Meio Ambiente

Lei 6.151, de 04.12.1974 – aprova o II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND

Decreto-lei 1.413, de 14.08.1975 – Controle da Poluição do Meio Ambiente causado por Atividades Industriais;

Lei 6.453, de 17.10.1977 – Responsabilidade civil por danos nucleares e responsabilidade criminal;

Lei 6.513, de 20.12.1977 – Criação de Áreas Especiais e Locais de Interesse Público;

Lei 6.766, de 19.12.1979 – Parcelamento do Solo Urbano.

A partir da década de 1980, outra fase é verificada na edição das normas de proteção ambiental no Brasil, vez que a legislação passou a desenvolver-se com maior celeridade e consistência, conforme atestam alguns estudiosos da temática (MILARÈ, 2007, SANTILLI, 2007). Atesta-se o surgimento de uma nova disciplina jurídica, o Direito Ambiental, que surgiu no final do século XX e ganhou progressivamente autonomia frente a outros ramos do Direito. O meio ambiente consolida-se como valor autônomo e passa a ser tratado como bem público “essencial à sadia qualidade de vida”, conforme dispõe o artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

A título de ilustração, citem-se alguns dos instrumentos normativos editados na década de 1980 e nas décadas seguintes:

Lei 6.938, de 31.08.1981 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente;

Lei 7.347, de 24.07.1985 – Ação Civil Pública;

Lei 9.605, de 12.02.1998 – Lei de Crimes Ambientais;

Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988;

Lei 9.985, de 18.07.2000 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza;

Lei 11.105, de 24.03.2005 – Lei de Biossegurança;

Lei 11.284, de 02.03.2006 – Institui o Serviço Florestal Brasileiro e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal;

Lei 11.428, de 22.12.2006 – Utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica;

Lei 11.516, de 28.08.2007 – Instituto Chico Mendes;

Lei 11.794, de 08.12.2008 – Procedimentos para uso científico de animais;

Lei 11.959, de 29.06.2009 – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca;

Lei 12.187, de 29.12.2009 – Política Nacional sobre Mudanças do Clima;

Lei 12.305, de 02.08.2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos;

Lei 12.651, de 25.05.2012 – Proteção da Vegetação Nativa.

Contudo, tal profusão legislativa se deu de forma assistemática e por isso, de modo que não raro, há conflitos normativos no que se refere à legislação ambiental. Deve-se enfatizar ainda que as normas acima mencionadas, conforme se destacou, não possuem diferenças apenas de ordem cronológica, mas esboçam posicionamentos diferenciados – e por vezes contraditórios – no que se refere à noção de preservação e conservação ambiental.

Alguns destes instrumentos legislativos continuam vigorando paralelamente, ao mesmo tempo, levando a conflitos acerca da aplicação da norma jurídica. Além disso, as recentes modificações e alterações legislativas não se coadunam com os objetivos de preservação ambiental, processo este que se assemelha à edição dos primeiros instrumentos legais de proteção ambiental, ainda no período colonial, no qual os interesses de grupos particulares se sobrepõem aos interesses públicos.

A questão ambiental, que já atraiu grande repercussão midiática e mobilizou a ação de diferentes agentes, especialmente nas décadas finais do século passado, tem passado um processo de reconfiguração e redimensionamento que, no Brasil, tem levado a um processo de flexibilização legislativa, ainda em curso.

Neste processo, ao mesmo tempo em que se verifica uma ampla difusão da preocupação ambiental – que passou a interessar parcelas significativas da sociedade, deixando, portanto, de ser exclusiva de grupos identificados com o movimento ambientalista –, se observa igualmente que, paulatinamente, há uma tendência à supressão de aspectos fundamentais da legislação protetiva dos recursos naturais.

Tal flexibilização legislativa, conforme destaca Almeida (2010), se insere nos processos denominados pelo autor de “agroestratégias”, que visam remover obstáculos legais e burocráticos para a compra e venda de terras, exploração de recursos naturais e expulsão de povos e comunidades tradicionais de seus territórios, com vistas a fazer triunfar os interesses do agronegócio. Neste processo, os direitos dos grupos tradicionais são redefinidos e áreas antes destinadas à preservação e proteção ambiental são disponibilizadas para serem incorporadas ao mercado.

Tal tendência pode ser verificada no recente processo de votação e aprovação da Lei 12.651/2012, que revoga o antigo Código Florestal, e no processo de discussão para a aprovação de modificações no Código de Mineração, Lei ° 227, de 28.02.1967. As discussões desses dois instrumentos são emblemáticas, pois evidenciam que a lógica de privilegiar os investidores da iniciativa privada, o grande capital e o mercado externo se sobressai.

2.2 Código Florestal Brasileiro e interesses de setores ruralistas em sua reformulação

A Lei nº 12.651/2012 é considerada o terceiro Código Florestal editado no Brasil, sendo o primeiro instituído, conforme destacado, pelo Decreto 23.793, de 23.01.1934, no governo de Getúlio Vargas, e o segundo sancionado pelo presidente General Humberto de Alencar Castello Branco, como Lei nº 4.771/1965.

Especificamente com relação ao Código Florestal de 1965, pode-se afirmar que o mesmo fora, ao longo dos anos, reiteradamente desconsiderado pelos setores produtivos do país. Somente quando são inseridas modificações na Lei 4.771/1965 – via medidas provisórias, decretos e leis em sentido estrito – com vistas a torna-lo efetivo é possível observar uma reação organizada destes grupos para que a lei seja revogada.

Dentre estes grupos, destacam-se a Frente Parlamentar da Agropecuária e a bancada ruralista no Congresso Nacional, grupos políticos que, dada a sua capacidade de mobilização e organização, conseguiram alterar o Código Florestal de modo a que este fosse mais adequado aos objetivos e interesses do setor agropecuário do país.

Tal processo legislativo tramitou por 13 anos no Congresso Nacional envolveu uma série de projetos de lei, discussões, audiências e reuniões, contando com a participação de agentes e grupos de diferentes espaços sociais (político, acadêmico, jurídico, econômico-empresarial, jornalístico, dentre outros).

Dentre os principais instrumentos modificados na lei florestal, destacam-se: as reduções nas áreas de preservação permanente e de reserva legal (áreas que, pela sua importância ecológica, devem ser objeto de especial proteção); instituição de mecanismo de compensação da reserva legal (que permite a averbação de espaços como reserva legal fora dos limites do imóvel dos proprietários) e a anistia de todos os crimes ambientais praticados até a data posterior a edição do Decreto 6.514/2008 (decreto que regulamenta a Lei nº 9.605/1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais e que estabelece as sanções penais e administrativas para punir condutas e atividades lesivas ao meio ambiente).

Assim sendo, percebe-se que as alterações processadas na lei florestal tiveram como objetivo legalizar situações irregulares e ilegais de devastação e desmatamento, ou seja, a lei foi readaptada para que os interesses de grupos ligados à produção agropecuária fossem alcançados.

Podemos afirmar, portanto, que as propostas de mudanças não foram motivadas fundamentalmente por questões relacionadas à preservação e conservação ambiental, mas

sim, pautadas na noção de que as normas ambientais impedem o desenvolvimento, sobretudo, da agropecuária.

Nesse sentido, as alterações não tinham por objetivo garantir que o interesse público – no caso da lei florestal em análise, o estabelecimento de normas gerais de proteção da vegetação – fosse efetivamente alcançado, mas sim, possibilitar a ampliação de empreendimentos vinculados ao agronegócio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A breve análise realizada sobre o trajeto histórico da problemática agrária e o processo de construção da legislação ambiental brasileira, revela a opção do legislador de privilegiar a proteção dos recursos naturais com vistas a reservá-los para o atendimento de demandas externas, voltadas para o atendimento de interesses econômicos e mercantis. Assim, no que concerne às questões relativas à regulação das relações do homem com o meio ambiente, predomina a visão privatista e economicista sobre os mesmos.

Neste sentido, a disputa pelo domínio dos recursos naturais privilegia a privatização dos mesmos, o que acarreta impactos negativos para aqueles que, historicamente, possuem formas de acesso coletivo aos mesmos e que foram e ainda estão sendo excluídos das possibilidades de acessá-los.

A análise sobre o processo de construção da legislação ambiental brasileira – tendo como caso emblemático o processo de votação e aprovação da Lei 12.651/2012, que revoga o Código Florestal de 1965, Lei nº 4.771/1965 – aponta para um processo de inflexão e enfraquecimento da legislação, que passa a ser reformulada para se adequar aos interesses vinculados a ações ditas empreendedoras, que, apesar de possuírem elevado poder de destruição dos recursos naturais, encontra respaldo no espaço legislativo para sofrer reformulações.

Assim, é possível afirmar que, de maneira geral, vigora no Brasil, em diferentes períodos históricos, um processo de desregulação ambiental e enfraquecimento das leis, numa tentativa constante de adaptá-las a opção estatal de promover o crescimento econômico a qualquer custo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almeida, Alfredo Wagner Berno de. Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. In: *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Almeida, Alfredo Wagner Berno de. et al. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010. p. 101-143.

Fernandes, Florestan. (1976). *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Guanabara.
Franco, Maria Sylvia de Carvalho. (1983). *Homens livres na ordem escravocrata*. 3ª ed. São Paulo: Editora da UNESP.

Holanda, Sérgio Buarque de. (1995). *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras.

Mesquita, Benjamin Alvino de. (2011). Conflitos territoriais na Amazônia na “Era do Capital”. In: Shiraishi Neto, Joaquim (org.). *Meio ambiente, território e práticas jurídicas: enredos em conflitos*. São Luís: EDUFMA, p. 53-84.

Marx, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1985, v. II.

Milaré, Édis. (2007). *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Oliveira, Wilson José Ferreira de. (2008). Elites dirigentes, engajamento político e retribuições do militantismo ambientalista. In: *TOMO*, Revista do Núcleo de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais / Universidade Federal de Sergipe. Nº 1 (1998). n. 13 jul./dez., p. 201-237.

Shiva, Vandana. Recursos Naturais. (2000). In: Sachs, Wolfgang (Org.). *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Trad. Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 300-316.

Silva, José Afonso da. (2007). *Direito ambiental constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros.
Stedile, João Pedro (org). (2011). *A questão agrária no Brasil: o debate tradicional 1500-1960*. São Paulo: Expressão Popular.

Varella, Marcelo Dias. (1997). *Introdução ao direito da reforma agrária*. São Paulo: LED.

Wainer, Ann Helen. (1993). Legislação ambiental brasileira: evolução histórica do Direito Ambiental. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 30, nº 118, abr./jun., p. 191-206.