

REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL
BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

**O Novo Código Florestal e
a ECO-92**

*The New Forestry Code and
the ECO-92*

Bethânia Itagiba Aguiar Arifa

VOLUME 9 • N. 3 • 2012
NÚMERO ESPECIAL: DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE
SPECIAL ISSUE: INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW

O Novo Código Florestal e a ECO-92*

The New Forestry Code and the ECO-92

Bethânia Itagiba Aguiar Arifa¹

Resumo

O presente texto consiste em um estudo comparado do Projeto de Lei do Novo Código Florestal e a ECO-92. O objetivo é analisar a compatibilidade entre determinados artigos do Projeto de Lei e princípios estabelecidos na Conferência do Rio de Janeiro de 1992. No decorrer do texto, será defendida a ideia de que a aprovação do Código, nos termos em que proposto, é um retrocesso em relação aos esforços do governo brasileiro e da comunidade internacional para frear o desmatamento e promover a valorização da biodiversidade. A crítica, contudo, não é mero reflexo do debate apaixonado entre ruralistas e ambientalistas, que permeia as discussões sobre o Novo Código, mas de um estudo sobre os princípios do desenvolvimento sustentável e da precaução e sobre a relevância da participação da sociedade civil nas questões afetas à defesa do meio ambiente. Espera-se que tais princípios e ideais, estabelecidos na ECO-92 e que o Brasil se comprometeu a cumprir, sejam levados em conta no processo de aprovação do Novo Código Florestal e rediscutidos na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Rio + 20.

Palavras-chave: Novo Código Florestal. ECO-92.

Abstract

This paper is a comparative study of the bill of the New Forestry Code and the ECO-92. The goal is to analyze the compatibility of certain articles of the bill and principles established in Rio de Janeiro Conference of 1992. Throughout the text will be held the view that the approval of the Code, on such terms as proposed, is a setback for the efforts of the Brazilian government and the international community to halt deforestation and promote the development of biodiversity. However, the criticism is not a mere reflection of the passionate debate between rural and environmental, that permeates discussions about the new Code, but a study of the principles of sustainable development and the precautionary and the importance of the participation of civil society on issues affect the protection of the environment. It is hoped that these principles and ideals set forth in the ECO-92 and that Brazil has pledged to meet, are taken into account in the approval process of the New Forest Code is re-discussed at the United Nations Conference on Environment, Rio + 20.

Keywords: New Forest Code. ECO-92.

* Artigo recebido em 29/02/2012

Artigo aprovado em 10/08/2012

¹ Especialista em Direito Penal e Processual Penal e Mestranda em Direito pela Universidade de Brasília. Email: bethaniaa@hotmail.com.

1 Introdução

O Projeto que atualiza o Código Florestal Brasileiro¹ tem despertado o interesse de diversos setores do País, como o produtivo, o técnico, o ambiental e o jurídico. De um lado, os produtores argumentam que, para serem economicamente competitivos e suprirem as atuais e futuras demandas internas e externas de alimentos, combustíveis e fibras, dentre outros, não deveriam estar sujeitos às amarras de uma legislação com rigores extremos.² Os ambientalistas, por sua vez, sustentam que determinados rigores são imprescindíveis. Apontam a necessidade de serem mantidos, por exemplo, os atuais percentuais das Áreas de Preservação Permanentes (APPs) e das reservas legais, sob o argumento de que o meio ambiente não pode se defender sozinho. Existe, portanto, uma discussão polarizada e apaixonada sobre o tema.

Como pano de fundo de todo esse debate, estão os diversos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na defesa do meio ambiente, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, aprovada durante a Conferência de Estocolmo de 1972, e a Convenção sobre Diversidade Biológica, aprovada na Conferência do Rio de Janeiro de 1992.³ No presente estudo, o enfoque será a Conferência de 1992, também denominada Rio-92, Cúpula da Terra ou ECO-92. A escolha está pautada no fato de, na ocasião, terem sido estabelecidos princípios e paradigmas referentes à proteção ambiental cruciais para os debates sobre o Novo Código

Florestal e na crença de que o assunto será novamente discutido na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Rio + 20. No decorrer do texto, será, então, analisada a relação entre a ECO-92 e o Projeto de Lei do Novo Código Florestal.

2 A ECO-92 e o Novo Código Florestal

O art. 1º da Convenção sobre Diversidade Biológica diz que são objetivos da ECO-92 a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos. De acordo com a Convenção, diversidade biológica é definida como a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte, compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas. O ecossistema, por seu turno, é conceituado como um complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microrganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional.

O art. 3º fixa o direito soberano dos Estados de, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito Internacional, explorar seus próprios recursos segundo suas políticas ambientais. Em contrapartida, prevê a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem dano ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional. O art. 5º fala do dever de cooperação das partes contratantes em relação a áreas além da jurisdição nacional e em outros assuntos de mútuo interesse para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica. O art. 6º trata das medidas gerais para a conservação e a utilização sustentável a serem adotadas por cada parte contratante.

O art. 10 aborda a utilização sustentável de componentes da diversidade biológica. Estabelece os seguintes deveres das partes: incorporar o exame da conservação e utilização sustentável de recursos biológicos no processo decisório nacional; adotar medidas relacionadas à utilização de recursos biológicos para evitar ou minimizar impactos negativos na diversidade biológica; proteger e encorajar a utilização costumeira de recursos biológicos conforme práticas culturais tradicionais compatíveis com

¹ No dia 23 de novembro de 2011, a Comissão de Meio Ambiente do Senado aprovou o texto-base do Relatório do senador Jorge Viana (PT-AC) sobre o novo Código Florestal Brasileiro (Projeto de Lei n.º 30, de 1º de junho de 2011, com apenas um voto contrário do senador Randolfe Rodrigues do PSOL-AP). Após a conclusão da votação pela Comissão, o texto final seguiu para análise do plenário do Senado, que o aprovou, com emendas. No dia 9 de dezembro de 2011, o Projeto seguiu para a Câmara dos Deputados, onde aguarda tramitação.

² De acordo com Chaves, esses produtores, na defesa do Projeto e da flexibilização das regras de proteção ambiental, “citam, inclusive, o fato de os agricultores americanos já estarem contabilizando ganhos comerciais superiores a US\$ 220 bilhões nos próximos anos, caso um controle mais rigoroso do desmatamento fosse adotado nos países em desenvolvimento.” CHAVES, H. M. L. O Novo Código Florestal Brasileiro e o Futuro. *Revista jurídica Consulex*, v. 14, n. 331, p. 32-33, nov. 2010.

³ BRASIL. Presidência da República. *Decreto-Lei 2.519*, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1992.

as exigências de conservação ou utilização sustentável; apoiar populações locais na elaboração; e aplicação de medidas corretivas em áreas degradadas onde a diversidade biológica tenha sido reduzida e estimular a cooperação entre suas autoridades governamentais e seu setor privado na elaboração de métodos de utilização sustentável de recursos biológicos. Por fim, o art. 11 fala dos incentivos à conservação e utilização sustentável de componentes da diversidade biológica.

Esses são os dispositivos da ECO-92 de maior relevância para o presente estudo.

O projeto de lei do Novo Código Florestal, por sua vez, proposto dezenove anos depois da ECO-92, estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, dispõe sobre as áreas de preservação permanente e de reserva legal, define regras gerais sobre a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Como dito, muitas são as discussões em torno desse importante regramento jurídico. De um lado, estão aqueles que entendem que se trata de um retrocesso na busca da preservação do meio ambiente. Do outro, os que o consideram um grande avanço, não apenas para fins de defesa do meio ambiente, mas, sobretudo, para o desenvolvimento econômico do País. O presente estudo adere, de maneira geral, à primeira corrente. Defende-se, portanto, que a aprovação do Código é um retrocesso em relação a todos os esforços desenvolvidos pelo governo brasileiro para interromper o desmatamento e promover a valorização da biodiversidade, assumidos na ECO-92 e, certamente, reiterados na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Rio + 20.

3 Os princípios estabelecidos na ECO-92 e o Novo Código Florestal

Figueiredo, um dos expoentes da corrente que defende o Novo Código Florestal como um retrocesso, afirma:

O PL n.º 5.367/09 – assim como os demais apensos – é de todo lesivo aos interesses da população brasileira. Afronta a Constituição Federal, bem como declarações, tratados e convenções internacionais subscritos pelo Brasil, de que são exemplos a Declaração do Rio de Ja-

neiro, a Convenção da Diversidade Biológica e o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos [...].⁴

Com base no pressuposto de que existem violações, é possível seguir, especificamente, para o estudo da compatibilidade da ECO-92 e o Novo Código Florestal. O objetivo é identificar os ideais e princípios estabelecidos na Convenção do Rio de Janeiro e confrontá-los com as disposições do projeto e com os fundamentos subjacentes à sua formação.

3.1 O princípio do desenvolvimento sustentável

O texto disponibilizado na ECO-92 propõe regras para assegurar a conservação da biodiversidade, o seu uso sustentável e a justa repartição dos benefícios provenientes do uso econômico dos recursos genéticos, respeitada a soberania de cada nação sobre o patrimônio existente em seu território. É possível afirmar que se trata do único acordo global que cobre todos os aspectos da biodiversidade e, também, do primeiro a reconhecer a conservação da diversidade biológica como parte integrante do desenvolvimento sustentável.

Assim, a Convenção do Rio de Janeiro representa um avanço significativo no debate sobre preservação ambiental no cenário internacional nas últimas décadas. Apresenta discussões até então inéditas sobre o conceito de biodiversidade e o papel a ser desempenhado pelas nações desenvolvidas e em desenvolvimento, sobretudo as práticas voltadas para a defesa do meio ambiente a serem realizadas pela sociedade civil, que dão forma e conteúdo ao conceito de desenvolvimento sustentável.

Sua principal contribuição é, conforme Sands,⁵ seu caráter antropocêntrico. Na visão do autor, a ECO-92 insere o homem no centro dos debates ambientais. Ao entender o homem como o foco para onde se dirigem as preocupações sobre o desenvolvimento sustentável, propõe-se que ele esteja autorizado, ou melhor, levado a uma vida produtiva e saudável, em harmonia com a natureza,

⁴ FIGUEIREDO, G. J. P. Código florestal e política nacional. *Revista Jurídica Consulex*, ano 14, n. 317, p. 30, mar. 2010.

⁵ SANDS, P. *Principles of international environmental law*. Cambridge: University Press, 2003.

reconhecendo-se o seu direito a um ambiente.⁶ A proteção do meio ambiente é entendida, portanto, como uma extensão dos direitos humanos,⁷ especialmente no que se refere ao direito à vida.⁸

Apesar disso, constata-se que o texto do projeto de lei do Novo Código Florestal está preso a ideias um tanto quanto ultrapassadas de crescimento econômico

sem limites e de uso infinito dos recursos.⁹ Não se ajusta às necessidades do mundo global de buscar qualificar o uso e ocupação do espaço e reconstruir a qualidade de vida, tampouco de produzir mais e melhor, porém com inovação, tecnologia e características de sustentabilidade. Importante demonstração dessa crítica está na anistia concedida aos produtores rurais com atividades irregulares flagradas até 22 de julho de 2008. Essa previsão do projeto acaba por eliminar o efeito regulador e educativo que deveria estar subjacente ao Código Florestal.

Outra questão é a faixa mínima para demarcação de áreas de proteção permanente. Em determinadas paisagens ou situações, o limite proposto não tem sentido justificado. Na porção costeira, por exemplo, a limitação estabelecida pelo projeto pode significar uma proteção pouco eficiente, haja vista as características de baixa cota e vales espalhados que predominam nesses terrenos.

Ao levar em consideração os princípios estabelecidos na ECO-92, verifica-se que não é reduzindo a área de preservação permanente, eliminando a reserva legal de pequenas propriedades e concedendo moratória ao desmatamento ilegal que o Brasil vai avançar na produção agrícola sustentável. Pelo contrário, o País poderá caminhar na contramão das políticas ambientais já estabelecidas e comprometer as projeções de uma agricultura de sucesso, que pressupõe o controle do desmatamento, a recuperação de pastagens, o uso de novas tecnologias, a

⁶ O Princípio I da Declaração de Estocolmo, firmada na Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente de 1972, estabelece que o homem tem direito fundamental a “[...] adequadas condições de vida, em um meio ambiente de qualidade”. A ECO-92, também em seu Princípio I, prescreve que os seres humanos “têm direito a uma vida saudável.”

⁷ A lição de Machado é elucidativa a respeito da visão do meio ambiente como integrante dos direitos humanos. O autor afirma: “O Instituto de Direito Internacional, na sessão de Estrasburgo, em 4.9.1997, afirmou que ‘todo ser humano tem o direito de viver em um ambiente sadio’. A tendência preponderante dos membros do Instituto foi a de considerar o direito a um meio ambiente sadio como um direito individual de gestão coletiva. Não basta viver ou conservar a vida. É justo buscar e conseguir a ‘qualidade de vida’. [...] A saúde dos seres humanos não existe somente numa contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente. Levam-se em conta os elementos da Natureza – águas, solo, ar, flora, fauna e paisagem – para se aquilatar se esses elementos estão em estado de sanidade e de seu uso advenham saúde ou doenças e incômodos para os seres humanos.” MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 61-62.

⁸ De acordo com Mascarenhas, o meio ambiente visa tutelar em primeiro lugar a vida humana, estando em perfeita consonância com o disposto no artigo 5º, caput, da Constituição, que garante a inviolabilidade do direito à vida. “Vida e meio ambiente estão umbilicalmente ligados, eis que deve existir um ambiente propício a fim de garantir a existência e proteção da vida com qualidade.” Defendendo a ideia da estreita ligação entre a qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana, a autora afirma que o “[...] meio ambiente equilibrado traz, portanto, uma nova dimensão ao direito fundamental à vida e do princípio da dignidade da pessoa humana, visto que é no meio ambiente que se desenvolve a vida humana. Assim, o homem está inserido no meio ambiente, dele também fazendo parte, motivo pelo qual para que haja efetividade ao direito fundamental à vida e ao princípio da dignidade humana, há que reconhecer a ligação e interação do homem com o meio ambiente e que este seja ecologicamente equilibrado, a fim de propiciar o bem estar necessário.” MASCARENHAS, L. M. A. *Direito e dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o estudo do impacto ambiental*. In: BENJAMIN, A. H. *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005. 2 v. p. 185-186. Fagundes, ao falar do Direito Ambiental, segue a mesma linha, asseverando: “[...] o Direito Ambiental tem um compromisso com a vida. Volta-se para o futuro para garantir um ambiente ecologicamente equilibrado. Almeja a preservação da natureza, enfim, a continuidade da vida.” FAGUNDES, P. R. A. *Reflexões sobre o Direito Ambiental*. In: LEITE, J. R. M.; BELLO FILHO, N. B. (Orgs.). *Direito ambiental contemporâneo*. São Paulo: Manole, 2004. p. 585.

⁹ Nem sempre o homem teve preocupação com os recursos naturais, pois se pautava na concepção de que eram ilimitados. A degradação do meio ambiente, na maioria das vezes, era sinônimo de progresso. A natureza era vista como um depósito, de onde se retira tudo que lhe interessa e deixa no lugar o lixo e os resíduos do processo de produção. O processo de evolução da humanidade estava, assim, subordinado à degradação ambiental. Os custos sociais e ambientais dessa busca pelo crescimento econômico eram ignorados no cômputo da produção. Em busca de produtos cada vez mais atraentes e de crescimento econômico, o homem degrada o meio ambiente sem, contudo, considerar as perdas ambientais decorrentes do uso e exploração indiscriminada dos recursos naturais. Ocorre que a degradação ambiental causada pela forma com que o homem vê e se utiliza da natureza ameaça a todos. Essa constatação suscitou, portanto, uma mudança de paradigma, superando-se a ultrapassada ideia de que o crescimento econômico e o uso dos recursos naturais são ilimitados. MASCARENHAS, L. M. A. *Direito e dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o estudo do impacto ambiental*. In: BENJAMIN, A. H. (Org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005. 2 v. p. 184.

elevação da produtividade, a qualificação da atividade rural e a redução significativa das emissões de gás carbônico.

Outro ponto polêmico é a possibilidade de autorização do corte de florestas pelos municípios para a produção de alimentos. Isso dá brechas para o desmatamento em qualquer local voltado à produção de alimentos, ameaçando riquezas naturais de todo o Brasil. Há, ainda, a redução da faixa protetora de vegetação na margem de rios e córregos, a liberação dos topos de morros e montanhas, serras e bordas de chapadas à criação de gado, a permissão de corte de árvores ameaçadas de extinção, como a araucária, e a redução da função socioambiental das propriedades, o que, em última análise, diminui a necessidade de manter vegetação nativa.

Estudos demonstram que é possível aumentar a produtividade de alimentos com a quantidade de terra atualmente destinada para a agricultura.¹⁰ Contudo, as alterações propostas no projeto, a exemplo da redução das APPs, revelam uma desconsideração desses dados técnicos e implicam grande risco às florestas, à biodiversidade e aos serviços que elas nos prestam. Por isso, afirma-se que o Novo Código privilegia o desenvolvimento econômico em detrimento da proteção ambiental e, assim, viola o princípio do desenvolvimento sustentável previsto na ECO-92.¹¹

Seguindo essa linha, argumenta-se que a flexibilização das regras ambientais vai acabar favorecendo ruralistas e fazendeiros interessados somente em lucro. O fato

de os pequenos produtores não estarem mais obrigados a manter uma reserva legal como antes, por exemplo, poderá permitir que muitos deles, movidos pela ganância, destruam toda a área verde de suas propriedades, causando um forte desequilíbrio ambiental e afetando a sociedade como um todo.

Nesse aspecto, a afronta ao princípio do desenvolvimento sustentável também é patente, especialmente no que se refere aos padrões de produção e consumo. Como afirmam Marchesan, Steigleder e Capelli, “[...] além de a produção ser sustentável, também o consumo deve sê-lo. Sem uma alteração nos padrões de consumo, a preservação dos recursos naturais será difícil, quando não impossível”.¹²

Convém ressaltar que o princípio do desenvolvimento sustentável pressupõe que a proteção do meio ambiente seja parte integrante do processo de desenvolvimento. O princípio destaca, ademais, a necessidade de se considerar a variável ambiental na tomada de decisões.

Nessa perspectiva, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED) define o desenvolvimento sustentável como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem a suas próprias necessidades, podendo também ser empregado no sentido de melhorar a qualidade de vida humana dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas. A ideia central é a constatação de que a sociedade não se limita às nossas gerações e a exauribilidade é uma característica dos recursos naturais. Ficam claras, portanto, a reciprocidade entre o direito ao meio ambiente sadio e o dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações e a solidariedade característica dos direitos de 3ª geração.¹³

Verifica-se, pois, que o Código Florestal, da forma como proposto, implica violação a compromissos internacionais assumidos pelo País - tanto por tratados internacionais quanto por instrumentos *soft Law* - ligados ao

¹⁰ Aponta-se, por exemplo, a integração lavoura pecuária como uma técnica que possibilita o aumento da produtividade das terras atualmente destinadas à produção de alimentos. Para uma melhor compreensão do assunto Cf.: ANGHINONI, I. et al. Benefícios da integração lavoura pecuária sobre a fertilidade do solo em sistema plantio direto. In: FONSECA, A. F.; CAIRES, E. F.; BARTH, G. *Fertilidade do solo e nutrição de plantas no sistema plantio direto*. Ponta Grossa: AEACG/ Inpag, 2011.; MACEDO, M. C. M. Integração lavoura e pecuária: o estado da arte e inovações tecnológicas. *Revista Brasileira de Zootecnia*, v. 38, p. 133-146, 2009. Suplemento especial.; MARTHA JÚNIOR, G. B.; ALVES, E.; CONTINI, E. Dimensão econômica de sistemas de integração lavoura pecuária. *Pesquisa Agropecuária Brasileira*, Brasília, v. 16, n. 10, p. 1117-1126, out. 2011.; VILELA, L.; BARCELLOS, A. O.; GOMES, D. M. Benefícios da integração entre lavoura e pecuária. *Documentos Embrapa Cerrados*, Planaltina: Embrapa Cerrados, 2001.

¹¹ Princípio 4 da ECO 92: A fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deverá constituir-se como parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada.

¹² MARCHESAN, A. M. M.; STEIGLEDER, A. M.; CAPPELLI, S. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 62.

¹³ MARCHESAN, A. M. M.; STEIGLEDER, A. M.; CAPPELLI, S. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 62.

desenvolvimento sustentável e à ideia a ele intrínseca do direito das gerações futuras ou da futura humanidade.¹⁴

O documento do Ministério Público Federal intitulado “A violação de compromissos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional mediante retrocessos na proteção legal dos biomas brasileiros”,¹⁵ ao tratar da afronta do projeto de lei do Novo Código Florestal ao princípio do desenvolvimento sustentável, assevera:

O Brasil também é signatário da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada por ocasião da RIO 92 e promulgada por meio do Decreto 2519/98, por meio da qual assumiu, dentre outros compromissos, o de ‘desenvolver estratégias, planos ou programas para a conservação e utilização sustentável da diversidade biológica. (art. 6º)

A perda de biodiversidade gerada pelas alterações propostas é manifesta e incompatível com a referida Convenção.

É indubitável, portanto, que o projeto do Novo Código não defende essa ideia, pelo contrário, vai de encontro ao princípio do desenvolvimento sustentável.

¹⁴ De acordo com Kiss, diferentes expressões do direito das gerações futuras são encontradas em diversos tratados internacionais: Princípio I, UN Conference A/ Conf. 48114/Rev 1.9. Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna e Flora (CITES), Washington, March 3, 1973, 993 UNTS 243; Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution, Barcelona, February 16, 1976, (1976) 15 ILM290; Convention on the Conservation of Nature in the South Pacific, Apia, June 12, 1976, UNEP, (1983) Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment, p. 463; Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environment Modification Techniques, Geneva, May 18, 1977, (1977) 16 ILM 88; Kuwait Regional Convention for Cooperation in the Protection of the Marine Environment from Pollution, Kuwait, April 24, 1978, (1978) 17 ILM 511; Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, Bonn, June 23, 1979, (1980) 19 ILM 15; Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Bern, September 19, 1979, European Treaty Series, nº 104; Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region, Cartagena de Indias, March 24, 1983, (1983) 22 ILM 227; ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources, Kuala Lumpur, July 9, 1985 (1985) 15 EPL p. 64; Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, Helsinki, March 17, 1992, UN E/ECE/1268. KISS, Alexandre. Os direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução. In: VARELLA, M. D.; PLAUTIAU, A. F. B. (Org.). *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 5-6.

¹⁵ Disponível em: <<http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/trabalhos-sobre-o-codigo-florestal/novo-codigo-florestal-e-atuacao-mpf.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2012, p. 28.

3.2 Princípio da precaução

Outro ponto violador dos princípios estabelecidos na ECO-92 é a redução da APP nos morros.¹⁶ Uma das justificativas para a redução é a ausência de certeza científica acerca da sua relevância para proteção ambiental. Isso revela, contudo, um esquecimento do princípio da precaução.

A Conferência do Rio de Janeiro de 1992 o prevê no princípio 15:

Princípio 15 - De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Treich e Gremaq apresentam a seguinte lição sobre o princípio:

O mundo da precaução é um mundo onde há interrogação, onde os sabores são colocados em questão. No mundo da precaução há uma dupla fonte de incerteza: o perigo ele mesmo considerado e a ausência de conhecimentos científicos sobre o perigo. A precaução visa a gerir a espera da informação. Ela nasce da diferença temporal entre a necessidade imediata de ação e o momento onde nossos conhecimentos científicos vão modificar-se.¹⁷

Machado leciona:

Em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução.

¹⁶ De acordo com o texto final aprovado na sessão do dia 7 de dezembro de 2011 pelo Senado Federal, o artigo 4º, inciso IX, do projeto tem a seguinte redação: “Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: (...) IX – no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25º, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d’água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação”. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/documentos/matéria/getPDF.asp?t=100772&tp=1>>. Acesso em: 27 fev. 2012.

¹⁷ GREMAQ, Nicolas Treich. Vers une théorie économique de la précaution? apud MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 64.

A dúvida científica, expressa como argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção.¹⁸

Como se vê, “[...] a incerteza científica milita em favor do meio ambiente”.¹⁹ A precaução caracteriza-se, exatamente, pela ação antecipada diante do risco ou perigo desconhecido. Ocorre que tal ação antecipada deve abranger a legislação ambiental. Assim, diante da dúvida sobre a relevância da APP nos morros, por exemplo, o fato de o projeto de lei do Novo Código Florestal reduzi-la foi de encontro ao princípio da precaução.

4 A relevância conferida à participação da sociedade civil

Para a consolidação de um Estado Democrático do Ambiente, é necessária uma verdadeira democracia ambiental. Nessa perspectiva, abrem-se espaços para atuação de atores não governamentais e para o crescimento da esfera pública autônoma (ONGs, movimentos ambientalistas e grupos sociais) na formulação e execução da política ambiental e realinha-se o poder.²⁰

A ECO-92 foi um marco na conscientização dos Estados e da sociedade civil sobre a necessidade desse novo paradigma ambiental e de uma nova relação entre o homem e o meio ambiente e a ética e a economia. Por meio dessa conscientização, a humanidade se torna capaz de buscar um desenvolvimento mais consciente e menos predatório. A ampla participação pública no processo de tomada de decisões torna-se, assim, um dos requisitos fundamentais para se alcançar um desenvolvimento sustentável.

Imbuída desse escopo, a ECO-92 reservou, explicitamente, espaço para as discussões da sociedade civil. A chamada conferência paralela ou fórum global deixou claro que os temas ambientais não mais diziam respeito apenas aos Estados e a seus governos, mas a todas as pessoas. O papel desempenhado pelas ONGs, por exemplo,

foi um elemento decisivo na conclusão dos trabalhos e no processo de tomada de decisões. Reconheceu-se, assim, que, apesar de os cidadãos, individualmente considerados, não participarem diretamente do processo decisório nas instâncias internacionais, o poder de pressão da sociedade civil não deve ser ignorado.

O Princípio 10 da ECO-92 consagrou, então, o denominado princípio da participação popular nos seguintes termos:

A melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a participação de todos os cidadãos interessados ao nível conveniente. Ao nível nacional, cada pessoa terá acesso adequado às informações relativas ao ambiente detidas pelas autoridades, incluindo informações sobre produtos e atividades perigosas nas suas comunidades, e a oportunidade de participar em processos de tomada de decisão. Os Estados deverão facilitar e incentivar a sensibilização e participação do público, disponibilizando amplamente as informações. O acesso efetivo aos processos judiciais e administrativos, incluindo os de recuperação e de reparação, deve ser garantido.²¹

Em contrapartida, o projeto de lei do Novo Código Florestal, além de violar princípios estabelecidos na

¹⁸ MACHADO, P. A. L. Princípio da precaução no direito brasileiro e no direito internacional comparado. In: VARELLA, M. D.; PLAUTIAU, A. F. B. (Org.) *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 362

¹⁹ MARCHESAN, A. M. M.; STEIGLEDER, A. M.; CAPPELLI, S. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 52.

²⁰ DUARTE, M. C. S. As novas exigências do direito ambiental. In: BELLO FILHO, N. B.; LEITE, J. R. M. (Org.). *Direito ambiental contemporâneo*. São Paulo: Manole, 2004. p. 526.

²¹ O princípio da participação popular é previsto desde a Lei nº 6.938/81 (art. 2º, inc. X), mas foi a partir da ECO-92 que diversos outros dispositivos legais brasileiros - diversamente do que aconteceu com o Novo Código Florestal - adotaram medidas que efetivamente o consagraram: incisos III e IV do artigo 39 da Lei nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos; inciso IV do artigo 5º, inciso III do parágrafo 3º do artigo 8º e artigo 13 da Lei nº 9.975/99, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental; artigos 8º e 28, entre outros, da Lei nº 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); e artigos 2º, 4º, 12, inciso III, 40, 43, 44, 45 e 52 da Lei nº 10.527/2001, o Estatuto da Cidade.

ECO-92, não considerou efetivamente essa ideia da participação da sociedade civil, tão propalada na Conferência.²²

Enquanto política pública, o projeto sequer se mostra um documento transparente. A iniciativa de aprová-lo, na forma em que proposto, sem uma discussão social e técnica mais apurada, desconsidera o princípio de que é melhor, primeiro, ampliar a discussão para só depois materializar as ideias em um instrumento normativo. Apesar de todos os debates em torno do tema, a sua construção não promoveu a participação efetiva da sociedade. Na verdade, o que parece ter acontecido foi a ampla participação dos ruralistas, sem, contudo, considerar outros segmentos defensores de interesses difusos da sociedade.

A respeito desse “esquecimento” da sociedade civil nas discussões sobre o Novo Código Florestal, Figueiredo²³ afirma:

Sua discussão está sendo feita atabalhoadamente e sem consultas públicas na quantidade e distribuição geográfica que o tema exige. Não se está dando à população a devida informação sobre os aspectos técnicos e jurídicos envolvidos. Fere, assim, a democracia brasileira, atingindo a governança ambiental em nosso país.

Embora todo o caminho até então percorrido não tenha contado com a devida participação da sociedade ci-

vil, espera-se que ainda haja a sua mobilização, de forma mais significativa, no sentido contrário às propostas que violem a efetiva proteção do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável.²⁴ Com efeito, uma legislação ambiental moderna deve trazer para o centro da discussão todos os segmentos sociais possíveis.²⁵ Caso contrário, poderá ser mero projeto oportunista de um governante de plantão.²⁶

²⁴ Nessa perspectiva, Figueiredo informa que: “Recente manifesto subscrito por mais de 120 entidades, dentre as quais a Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo (ADUSP), o Greenpeace, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento do Ministério Público Democrático e o S.O.S. Mata Atlântica, ao lado de dezenas de entidades estudantis e partidos políticos, deu início a esta mobilização, reivindicando a manutenção da legislação ambiental vigente e plena e imediata recuperação das áreas de preservação permanente e de reserva legal, dentre outros tópicos.” FIGUEIREDO, G. J. P. de. Código florestal e política nacional. *Revista Jurídica Consulex*, ano 14, n. 317, p. 28-30, mar. 2010.

²⁵ Diante das violações apontadas, sustenta-se a rejeição do projeto de lei: “Por essa razão, a melhor solução deveria ser a rejeição total do referido projeto de Lei e a constituição de uma comissão de especialistas nos diversos campos do conhecimento humano, inclusive o Direito, para identificar de forma técnica e fundamentada quais são as imperfeições e virtudes do atual Código e propor as alterações necessárias.” BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara. *A violação de compromissos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional mediante retrocessos na proteção legal dos biomas brasileiros*. p. 175. Disponível em: <<http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/trabalhos-sobre-o-codigo-florestal/novo-codigo-florestal-e-atuacao-mpf.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2012. Na mesma perspectiva, Filho afirma: “Não defendemos a manutenção da Amazônia Legal intocada. Sustentamos, isto sim, que o Brasil moderno deve buscar o desenvolvimento econômico rural calçado em padrões de sustentabilidade ambiental. Isso implica não apenas reformular os critérios que regem a agricultura e a pecuária, mas também outros que impliquem um modelo diferenciado de desenvolvimento, que inclua a nova economia de baixo carbono na sua Matriz. Também não negamos a importância da agropecuária para o crescimento econômico do Brasil, mas entendemos que essa atividade pode se expandir sem aumentar o desmatamento, com base no incremento da produtividade e no aproveitamento e recuperação de solos usados. Portanto, não se trata de preservar a floresta em detrimento da população que lá vive, mas de reorientar o uso do solo rural para manter a base de recursos naturais necessários para um novo modelo de desenvolvimento econômico. Essa preocupação é hoje amplamente debatida por toda a sociedade brasileira, diante das ameaças do aquecimento global, das mudanças climáticas e da crise contemporânea de biodiversidade. Queremos um modelo de desenvolvimento nacional que contemple esses anseios legítimos da nossa sociedade.” FILHO, S. Mudanças no Código Florestal, mas para onde? *Revista Jurídica Consulex*, ano 14, n. 331, p. 43, dez. 2010.

²⁶ RODRIGUES, J. E. R. et. al. Agenda 21: estágio do compromisso brasileiro para o desenvolvimento sustentável do país. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, 2001, v. 23, p. 283-299.

²² Hoje existe forte tendência na adoção de mecanismos de participação pública, direta ou indireta, em questões afetas ao meio ambiente. Como exemplo, além das leis supracitadas, tem-se a criação do Centro de Relações com o Consumidor pela Agência Nacional do Petróleo, “[...] cujas atribuições são, dentre outras, receber, ouvir e analisar as demandas dos consumidores e do público, tais como reclamações, denúncias, críticas e sugestões, pedidos de informação etc. contribuir com a fiscalização da ANP e desenvolver estudos e pesquisas.” GUIMARÃES, J. P. O potencial democrático dos mecanismos institucionais de participação pública nos processos de regulação sócio ambiental: breve estudo de caso do setor de petróleo no Brasil. In: BENJAMIN, A. H. (Org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005. 2 v. p. 167. Outro exemplo é a audiência pública no processo de licenciamento ambiental, exigida, antes mesmo da ECO-92, pela Resolução CONAMA 1/86 no decorrer do EIA – Estudo de Impacto Ambiental, “[...] a fim de garantir a participação de todos os grupos de interesses envolvidos, sem que haja a ‘captura’ por um deles”. CASTRO, D. I. M. C.; FERNANDES, R. O papel do ente municipal para promover o desenvolvimento sustentável. In: BENJAMIN, A. H. (Org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005. 2 v. p. 11.

²³ FIGUEIREDO, G. J. P. de. Código florestal e política nacional. *Revista Jurídica Consulex*, ano 14, n. 317, p. 30, mar. 2010.

5 Conclusão

O projeto de lei do Novo Código Florestal demonstra que o Direito Ambiental ainda é discutido muito mais em termos locais e econômicos do que em termos de preservação do meio ambiente e seus recursos como um direito fundamental do ser humano. Isso afeta, não apenas o indivíduo, mas a comunidade como um todo, inclusive em âmbito mundial.

Os termos em que proposto o projeto revela que a vontade de um setor importante da economia do Brasil, representado especialmente pelos produtores, foi privilegiada - sob o sofisma de se estar pensando no desenvolvimento econômico do País - em detrimento daquele que deveria ser o escopo de toda norma de cunho ambiental: a preservação e o desenvolvimento sustentável.

De fato, em nosso País, a questão econômica caminha à frente da ambiental e muitas vezes sem o mínimo diálogo. Essa situação pode refletir a maior organização de grupos da sociedade civil em favor da agricultura que aquela em favor do meio ambiente. A promoção de setores econômicos parece ter prioridade em relação à proteção de ecossistemas.

É preciso, no entanto, dar voz e expressão aos grupos sociais que defendem o meio ambiente como direito fundamental ligado ao direito à vida e, assim, buscar reorientar o uso dos recursos naturais para um novo modelo de desenvolvimento econômico, pautado nos princípios basilares do Direito Ambiental, sobretudo nos princípios do desenvolvimento sustentável e no princípio da precaução.

Espera-se que tal discussão seja retomada na RIO+20, que a comunidade internacional se una e não cesse a luta pela defesa do meio ambiente.

Referências

ANGHINONI, I. et al. Benefícios da integração lavoura pecuária sobre a fertilidade do solo em sistema plantio direto. In: FONSECA, A. F.; CAIRES, E. F.; BARTH, G. *Fertilidade do solo e nutrição de plantas no sistema plantio direto*. Ponta Grossa: AEACG/Inpag, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de lei do novo código florestal*. Projeto n.º 30, de 1º de junho de 2011. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara. *A violação de compromissos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional mediante retrocessos na proteção legal dos biomas brasileiros*. Disponível em: <<http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/trabalhos-sobre-o-codigo-florestal/novo-codigo-florestal-e-atuacao-mpf.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2012.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto-Lei 2.519, de 16 de março de 1998*. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992.

CASTRO, D. I.; M. C.; FERNANDES, R. O papel do ente municipal para promover o desenvolvimento sustentável. In: BENJAMIN, A. H. (Org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005. 2 v. p. 3-13.

CHAVES, H. M. L. O Novo Código Florestal Brasileiro e o Futuro. *Revista Jurídica Consulex*, v. 14, n. 331, p. 32-33, nov. 2010.

DUARTE, M. C. S. As novas exigências do direito ambiental. In: BELLO FILHO, N. B.; LEITE, J. R. M. (Org.). *Direito ambiental contemporâneo*. São Paulo: Manole, 2004. p. 503-530.

FAGÚNDES, P. R. A. Reflexões sobre o direito ambiental. In: LEITE, J. R. M.; BELLO FILHO, N. B. (Org.). *Direito ambiental contemporâneo*. São Paulo: Manole, 2004. p. 557-587.

FIGUEIREDO, G. J. P. Código florestal e política nacional. *Revista Jurídica Consulex*, ano 14, n. 317, p. 30, mar. 2010.

GUIMARÃES, J. P. O potencial democrático dos mecanismos institucionais de participação pública nos processos de regulação sócio ambiental: breve estudo de caso do setor de petróleo no Brasil. In: BENJAMIN, A. H. (Org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005. 2 v. p. 149-172.

KISS, Alexandre. Os direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução, p. 1-28. In: VARELLA, M. D.; PLAUTIAU, A. F. B. (Org.) *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

MACEDO, M. C. M. Integração lavoura e pecuária: o estado da arte e inovações tecnológicas. *Revista Brasileira de Zootecnia*, v. 38, p. 133-146, 2009. Suplemento especial.

MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2011.

MARCHESAN, A. M. M.; STEIGLEDER, A. M.; CAPPELLI, S. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

MARTHA JÚNIOR, G. B.; ALVES, E.; CONTINI, E. Dimensão econômica de sistemas de integração lavoura pecuária. *Pesquisa Agropecuária Brasileira*, Brasília, v. 16, n. 10, p. 1117-1126, out. 2011.

MASCARENHAS, L. M. A. Direito e dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o estudo do impacto ambiental. In: BENJAMIN, A. H. (Org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005. 2 v. p. 183-194.

RODRIGUES, J. E. R. et. al. Agenda 21: estágio do compromisso brasileiro para o desenvolvimento sustentável do país. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 23, p. 283-299, 2001

SANDS, P. *Principles of international environmental law*. Cambridge: University Press, 2003.

FILHO, S. Mudanças no Código Florestal, mas para onde?. *Revista Jurídica Consulex*, ano 144, n. 331, p. 42-43, dez. 2010.

VILELA, L.; BARCELLOS, A. O.; GOMES, D. M. Benefícios da integração entre lavoura e pecuária. *Documentos Embrapa Cerrados*, Planaltina/DF, 2001.