

AS LEIS AMBIENTAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

*Delmar Bressan**

Há no Brasil um verdadeiro furor legislativo, em particular no que diz respeito ao meio ambiente. São leis, códigos, decretos, portarias e resoluções inspirados em ideário que procura opor à destruição, a preservação quase religiosa da natureza remanescente. Mesmo admitindo a contemporaneidade do tema, a necessidade de estimular a participação individual e coletiva nas tarefas de gestão da natureza, bem como a multiplicidade de demandas própria de ambientes democráticos, são evidentes os exageros e despropósitos, alimentados pelo desconhecimento científico e por um diletantismo ingênuo. Desconhecimento e ingenuidade que, de algum modo, se esparramam pelas políticas públicas, atingindo em cheio o cidadão.

* Professor do Departamento de Ciências Florestais da Universidade Federal de Santa Maria (RS).

Os fiscais do meio ambiente

Um exército de fiscais ambientais espalhados por todo o país. Ao pé da letra, este parece ser o espírito do projeto de lei do deputado federal Ronaldo Vasconcellos, de Minas Gerais, que, no limite, pretende transformar cada cidadão em fiscal do meio ambiente, com competência para lavar auto de infração ambiental, além de apreender os instrumentos e os produtos da infração. Não obstante a exigência de um treinamento prévio dos futuros agentes, a ser feito por órgão competente e registrado no Sistema Nacional do Meio Ambiente, e a previsão de processos administrativos, a sua aprovação implica sério risco de instaurar-se uma nova modalidade de autoritarismo, de cunho ecológico, e como sempre em nome do interesse coletivo.

Iniciativas como esta, com aparência simpática aos olhos de muitos, retratam as dificuldades do aparato estatal brasileiro em exercer o controle efetivo sobre o patrimônio natural, tarefa presumida por toda a legislação vigente nas últimas décadas, desde a Lei Federal que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, até a Carta Constitucional de 1988. A Lei de 1981 é cristalina quanto ao papel das instâncias governamentais na manutenção do equilíbrio ecológico, devendo, para isso, considerar o meio ambiente como patrimônio público a ser mantido tendo em vista o uso coletivo.¹ A nova Constituição, em seu artigo 225, prevê igualmente o controle público sobre os sistemas ecológicos existentes no país.²

A existência de instrumento legal, como se sabe, não garante a eficácia do princípio jurídico. Basta examinar as informações recorrentes que apontam para as vicissitudes das ações governamentais no acompanhamento de vastas regiões brasileiras, como a Amazônia ou o Pantanal Mato-Grossense, destacadas no texto constitucional. Matéria jornalística recente dá conta da dificuldade do poder judiciário em dar andamento aos processos que envolvem crimes ambientais previstos na Lei dos Crimes Ambientais promulgada há três anos. São arrolados 13 casos que obtiveram grande publicidade ao longo dos últimos dezessete anos, entre eles, o de Cubatão e o do césio 137, em Goiânia, além de diversos vazamentos de óleo de grandes proporções e contaminações do subsolo e do lençol freático com metais pesados e com outras substâncias tóxicas. De acordo com a matéria, de

¹ Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 que institui a Política Nacional do Meio Ambiente.

² SENADO FEDERAL. *Legislação do Meio Ambiente: atos internacionais e normas federais*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996. vol. I.

todos, apenas um tem processo criminal em curso. Os demais, passados muitos anos, encontram-se em fase de perícia, de inquérito ou simplesmente parados.³

De outra parte, o corpo de leis, em consonância com o ideal moderno de Estado, contempla a participação da sociedade. Não só contempla, como dela depende, sobre ela também está estruturado. Como nos diz Norberto Bobbio, o Estado moderno pressupõe relações transparentes com a sociedade, ou seja, relações de conteúdo essencialmente democrático.⁴ Trata-se de um Estado que permeia a sociedade mas, em igual medida, é por ela permeado, no trato das mais diversas questões, inclusive do patrimônio natural. A Constituição brasileira e os diversos Códigos estaduais deixam clara esta perspectiva, ao referirem a coletividade e os cidadãos como partícipes do processo de uso e proteção dos recursos ambientais.⁵ Portanto, a contribuição das diferentes representações sociais é prevista, desejável e tem crescido de modo contínuo, como demonstra o expressivo número de organizações não-governamentais que atuam no Brasil. Para se ter uma idéia mais precisa deste fato, em 1996, o Cadastro Nacional de Instituições Ambientalistas revelou a existência de 985 entidades, com interesses e expressão bastante diversos, sendo 725 delas (73,6%) não ligadas ao governo.⁶ É bem verdade que muitas soçobram diante das primeiras dificuldades impostas pela realidade, enquanto outras são constituídas para fins específicos que tendem a se esgotar com o tempo, retirando-lhes a razão de existência. Também é verdade que os recursos financeiros por elas obtidos nem sempre são aplicados com a eficiência necessária. Mesmo assim, são numerosas, distribuídas em todo o território nacional, e com papel não desprezível, aí incluídas aquelas transnacionais como o Greenpeace e suas ações espetaculares.⁷

A idéia de acompanhamento e participação, em si louvável, não autoriza, no entanto, a adoção de propostas fantasiosas, como a que prevê a possibilidade de transformação de qualquer cidadão em fiscal ambiental. De acordo com os argumentos do autor do projeto, as pessoas deveriam

³ *Folha de São Paulo*, Caderno Cotidiano, 14 de outubro de 2001.

⁴ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade* – para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

⁵ Ver o Código adotado no Rio Grande do Sul. SECRETARIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. *Código Estadual do Meio Ambiente*. Porto Alegre: SEMA, 2000.

⁶ MATER NATURA. *Ecolista. Catálogo Nacional de Instituições Ambientalistas*. Curitiba: WWF, 1996.

⁷ KISHINAMI, Roberto. O Greenpeace e a lei. *Ciência & Ambiente*, Santa Maria, n.17, julho/dezembro 1998.

não apenas denunciar, mas coibir, de fato, as ações predatórias sobre a natureza. Sendo assim, estaria instaurado um novo regime policialesco em todo o território nacional, ancorado em concepções ecológicas simplificadoras da realidade, em geral orientadas para a preservação como um fim em si e não para o uso sustentado dos elementos da natureza. Os conflitos, como consequência, seriam inevitáveis.

As relações da população e do setor produtivo com os fundos naturais de cada ponto do país têm que ser mediadas por instâncias habilitadas, em termos técnico-científicos⁸ e administrativos, processo no qual a sociedade organizada ou as pessoas individualmente se fazem ouvir, apresentam seus argumentos e reivindicações, sem voluntarismos ou histerias. Não pode haver dúvida quanto a isso.

O Brasil tem sido pródigo em gerar fatos legislativos associados à, por assim dizer, causa ambiental, procedimento que gera efeitos nem sempre desejáveis sobre as políticas públicas e, em última análise, sobre a vida dos cidadãos. Uma das explicações para esta profusão de leis deve ser buscada no histórico das intervenções sobre o patrimônio natural. É inquestionável que o extrativismo puro e simples praticado em florestas naturais ou a ocupação desordenada das regiões litorâneas, por exemplo, têm servido de munição para teses de corte ambientalista, oriunda de setores (governamentais ou não) interessados em adotar instrumentos de caráter meramente restritivo e punitivo. A ordem é preservar a qualquer custo o que resta da “natureza original” e manter sob controle a criatura humana, depredadora contumaz. Governos e legisladores, em geral ávidos por agradar ao público, assumem, sem demora, posições de difícil sustentação do ponto de vista científico e mesmo de utilidade social.

A extinção da araucária

O anúncio da possível extinção de uma importante espécie da flora nacional requer do poder público uma intervenção radical para sua salvaguarda. Com este (suposto) argumento e em acordo com uma resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul determinou a suspensão de autori-

⁸ É comum identificar no discurso ambientalista, um certo desapego à ciência e à técnica. Basta examinar, por exemplo, o artigo SOS Caá-etê (Barcellos, Valdo. *A Razão*, 15/16 de setembro de 2001). Citando o líder indígena Ailton Krenak, que manifesta sua natural estranheza em relação à existência de escolas de engenharia florestal e à idéia de manejo da floresta, o articulista é acometido pela *síndrome do bom selvagem*, tema que parecia já ter sido vencido, ao menos no meio acadêmico.

zações para corte e exploração de cinco espécies da Mata Atlântica⁹, incluídas na lista oficial de espécies da flora brasileira ameaçadas de extinção, entre elas, o pinheiro-brasileiro (*Araucaria angustifolia*). Há, nesta norma e nos seus desdobramentos, contradições dignas de nota.

Uma delas envolve temporalidade e desconsideração pelo critério. A lista de espécies ditas em extinção, sustentada em parâmetros subjetivos, é conhecida desde janeiro de 1992 e só agora, quase dez anos depois, serve de base para uma decisão draconiana. A propósito, cabem aqui algumas indagações. Quais as medidas adotadas ao longo da década para reverter um quadro apresentado como dramático, e que antecipava o desaparecimento da araucária? E mais: tomando como referência uma concepção fitogeográfica abrangente que, de modo consciente ou não, parece estar sendo utilizada – a de província ou domínio atlântico¹⁰ –, por que outras essências florestais importantes como o cedro, o louro, a cabreúva, a canjerana e a grábia não despertaram a mesma preocupação? Enfim, como se pode justificar o uso de critérios diferentes para situações similares?

Seguindo a linha de raciocínio e considerando que a extinção da espécie seja de fato iminente, além do corte de árvores, outras atividades deveriam merecer o mesmo tratamento restritivo, como as tradicionais festas do pinhão e as demais formas de comercialização da semente. Nestes casos, o mecanismo de propagação natural não deve ser igualmente protegido?

Outra contradição está relacionada às transformações que se verificaram na área de efetiva ocorrência da araucária, denominada Floresta Ombrófila Mista. De acordo com inventário realizado em 1978 pela Universidade Federal do Paraná, a extensão deste tipo florestal, no Rio Grande do Sul, era de 2.742,56 Km² ou 8,60% do montante original (31.898,02 Km², segundo o IBGE). Em novo levantamento, desta feita realizado pela Uni-

⁹ A ordem de serviço nº 05/2001, emitida pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul, inclui, além do pinheiro-brasileiro (*Araucaria angustifolia*), as seguintes espécies: imbuia (*Ocotea porosa*), canela-preta (*Ocotea catharinensis*), canela-sassafrás (*Ocotea pretiosa*) e sangue-de-dragão (*Helosis cayannensis*).

¹⁰ De acordo com o professor José Newton Cardoso Marchiori, estudioso das questões fitogeográficas, todas as tipologias florestais sul-brasileiras, incluindo a Floresta com Araucária (Floresta Ombrófila Mista), as Florestas Estacionais (Decidua e Semidecidual) e a Floresta Atlântica (Floresta Ombrófila Densa) pertencem ao mesmo Domínio Florístico – o Domínio Driádico ou Atlântico. É apenas neste sentido amplo, em nível de Domínio Florístico, que a Floresta com Araucária pode ser entendida como Atlântica. Como unidade fitogeográfica integrante do Domínio Driádico, a Floresta com Araucária distingue-se pelo aporte de expressivo contingente austral-antártico, de elementos boreais e andinos e do centro florístico das montanhas do Brasil, justificando o nome atribuído à Província (Floresta Ombrófila Mista).

versidade Federal de Santa Maria em 1983, estimou-se a área em 1.866,58 Km², indicando uma redução para 5,85% da condição primitiva. Inventário recente, no entanto, revela números diversos e surpreendentes sobre a situação das florestas em nosso Estado. Admitindo a correção das informações, a tipologia que tem a araucária como espécie característica avançou para 9.195,65 Km², ou seja, 28,83% da distribuição original.¹¹ Os números atuais contêm uma mensagem clara: não há fundamento para a resolução do CONAMA, ao menos no Rio Grande do Sul. Donde se conclui que a Secretaria do Meio Ambiente não está levando em consideração os dados coletados em levantamento por ela patrocinado.

Por outro lado, o conhecimento disponível atesta a capacidade natural de dispersão e multiplicação desta importante essência florestal, em razão da polinização anemófila, da frutificação regular e abundante e do elevado potencial germinativo das sementes. O mecanismo de dispersão, limitado ao entorno da árvore-mãe, em razão do peso dos pinhões, é complementado pelo papel das aves e dos roedores, com destaque para a gralha-azul, a gralha-amarela e a cutia que acabam por auxiliar na sua disseminação.

Do ponto de vista ecológico, a araucária é descrita como espécie que prefere ambientes bem iluminados, embora possa adaptar-se a menores disponibilidades de luz, na fase juvenil, característica que permite a recomendação de plantios em sistemas de enriquecimento, efetuados sob cobertura de capoeira, por exemplo, ou em sistemas agroflorestais, além dos plantios a plena luz, bem sucedidos principalmente quando realizados em solos férteis.

Em termos silviculturais, as etapas que envolvem a produção de mudas – feita por semeadura direta no campo ou em viveiro –, o plantio e a condução das mesmas são de amplo domínio. O crescimento das árvores é, em geral, bastante satisfatório, observando-se forte dependência das características do solo e do relevo, com ênfase para a altitude.¹²

Diante deste quadro, cabe mesmo considerar a araucária em extinção? Talvez a explicação para as dificuldades relacionadas ao cultivo da espécie, que são de todos conhecidas (período longo de rotação, restrições ao corte, entraves burocráticos), resida também na incapacidade do poder público em propor (e realizar) programas consistentes de incentivo ao plantio, à condução e à exploração sustentada do pinheiro-brasileiro.

¹¹ SEMA/UFSM. *Sumário Executivo do Inventário Florestal Contínuo do Rio Grande do Sul*. Julho de 2001.

¹² CARVALHO, Paulo Emani Ramalho. *Espécies Florestais Brasileiras*. Brasília: Embrapa, 1996.

A gestão pública e a colheita dos produtos da natureza

O projeto de lei que trata dos fiscais ambientais, em trâmite no Congresso Nacional, traz consigo um ingrediente aparentemente irrecusável: a promessa de um ambiente saudável para todos. Se o Estado revela-se incapaz de obter os resultados que a sociedade clama, convém substituí-lo por uma legião de intrépidos cidadãos que passarão a autuar e apreender instrumentos e produtos da infração. Basta para isso, adestrá-los. Nada mais enganoso.

Experiências ditas participativas na gestão ambiental já estão em curso, porém estruturadas em moldes rigorosamente distintos aos do projeto apresentado pelo parlamentar mineiro. E o caso do modelo de administração dos recursos hídricos, em organização no Brasil, que tem como referencial os organismos de bacia hidrográfica, compostos por representações do Estado, da sociedade e dos usuários. O objetivo é estimular a negociação social por meio da formação de instância na qual todos os interessados possam expor e discutir suas demandas de forma transparente e democrática, numa espécie de “parlamento das águas”. O poder público, sem abdicar do seu papel de gestor e de coordenador, tem como função promover a descentralização do processo, permitindo a interveniência de representantes dos diversos segmentos interessados.¹³

Experiência similar, entre tantas, pode ser acompanhada no projeto de planejamento participativo adotado na Floresta Nacional de Três Barras, Santa Catarina, um dos tipos de reserva de manejo sustentável mantida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). A partir de Comitês de Gestão, hoje substituídos por uma Fundação de direito privado, integrada por representantes de universidades, órgãos públicos e entidades não-governamentais, são definidas prioridades de manejo e as respectivas estratégias de ação para obtê-las.¹⁴ A despeito da justeza destas concepções baseadas na participação e na solidariedade, que ninguém se engane. São todas de difícil materialização.

No que tange ao pinheiro-brasileiro, os efeitos da norma são previsíveis. A resolução tende a estimular a clandestinidade no corte de árvores e a punir agricultores e madeireiros que realizaram ações positivas em suas

¹³ LANNA, Antonio Eduardo. Sistemas de Gestão de Recursos Hídricos – análise de alguns arranjos institucionais. *Ciência & Ambiente*, Santa Maria, n.21, julho/dezembro de 2000.

¹⁴ EL-KOUBA, Gabriel *et al.* Dos Comitês à Fundação: Um Exercício de Gestão Participativa na Floresta Nacional de Três Barras. In: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 1, 1997, Curitiba. *Anais*. Curitiba: IAP/UNILIVRE, 1997, v.1, p. 149-158.

propriedades, reflorestando ou favorecendo a regeneração natural da espécie. Tais dificuldades já são perceptíveis em relatos como este registrado no município de Urubici, em Santa Catarina, e que, por certo, retrata a situação vigente nos demais Estados, entre eles, o Rio Grande do Sul: “A Polícia Ambiental devia ensinar a plantar pinheiros e não sair multando madeireiros, mesmo aqueles que seguem planos de manejo.” Por isso, “muitas pessoas na zona rural estão serrando árvores ainda pequenas [com diâmetros menores que 40 cm] para evitar problemas no futuro.”¹⁵

Em determinados momentos, certas atitudes restritivas e mesmo coercitivas podem se revelar necessárias, porém, em nenhuma hipótese, devem funcionar como entraves a quem deseja dedicar-se a empreendimento duradouro e com tempo mais longo de maturação, como é o caso típico da atividade florestal.

Sendo assim, é imprescindível inverter a lógica adotada até aqui e pensar em argumentos (e práticas) em favor da disseminação da araucária (e de outras árvores típicas do sul do Brasil) que contemplem um princípio básico: a colheita do produto. Por mais paradoxal que possa parecer, a possibilidade de uso é a melhor garantia de perpetuação da espécie e mesmo de renovação da vida no mundo natural, processo tão caro a todos nós.

¹⁵ *Folha de São Paulo*, Caderno Turismo, 3 de setembro de 2001.