



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO  
NÍVEL MESTRADO**

**JOÃO EDUARDO COLOGNESI SERPA**

**SOBERANIA NA AMAZÔNIA GLOBAL: ANÁLISE COMPARATIVA DOS  
CÓDIGOS FLORESTAIS DE BRASIL E GUIANA FRANCESA**

**SÃO CRISTÓVÃO, (SE) BRASIL.  
FEVEREIRO, 2018.**

**JOÃO EDUARDO COLOGNESI SERPA**

**SOBERANIA NA AMAZÔNIA GLOBAL: ANÁLISE COMPARATIVA DOS  
CÓDIGOS FLORESTAIS DE BRASIL E GUIANA FRANCESA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para  
obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-  
Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da  
Universidade Federal de Sergipe.

**ORIENTADOR:** Prof<sup>o</sup> Dr<sup>o</sup> Antônio Carlos dos Santos

**SÃO CRISTÓVÃO, (SE) BRASIL.  
FEVEREIRO, 2018.**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE LAGARTO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

S486s Serpa, João Eduardo Colognesi.  
Soberania na Amazônia global: análise comparativa dos códigos florestais de Brasil e Guiana Francesa / João Eduardo Colognesi Serpa; orientador Antônio Carlos dos Santos. – São Cristóvão, 2018.  
178 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal de Sergipe, 2018.

1. Soberania. 2. Florestas – Legislação – Brasil – Guiana Francesa. 3. Relações internacionais. I. Santos, Antônio Carlos dos, orient. II. Título.

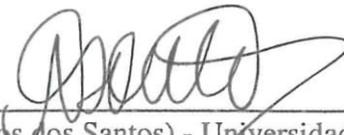
CDU 504:341.211(81:882)

**JOÃO EDUARDO COLOGNESI SERPA**

**SOBERANIA NA AMAZÔNIA GLOBAL: ANÁLISE COMPARATIVA DO  
CÓDIGO FLORESTAL DE BRASIL E GUIANA FRANCESA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para  
obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-  
Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da  
Universidade Federal de Sergipe.

Aprovada em 28 de fevereiro de 2018



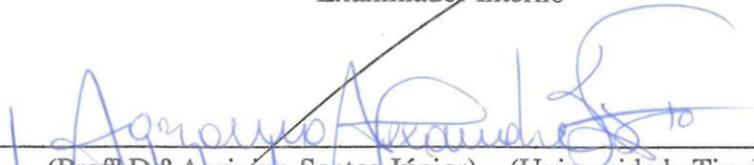
---

(Profº Drº Antônio Carlos dos Santos) - Universidade Federal de Sergipe  
Presidente-orientador



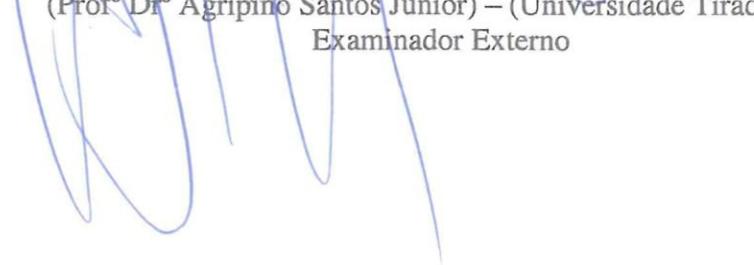
---

(Profº Drº Evaldo Becker) - Universidade Federal de Sergipe  
Examinador Interno

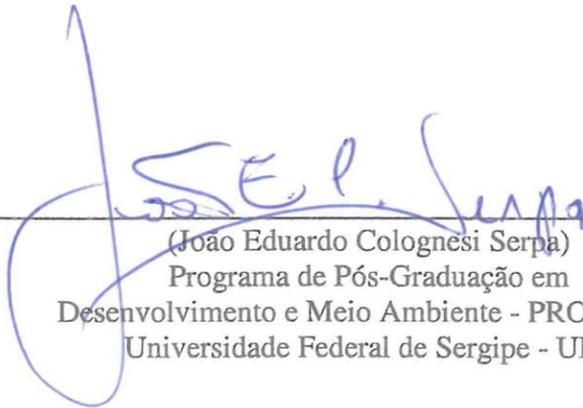


---

(Profº Drº Agripino Santos Júnior) – (Universidade Tiradentes)  
Examinador Externo



É concedida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) da Universidade Federal de Sergipe (UFS), responsável pelo Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, permissão para disponibilizar, reproduzir cópia desta Dissertação e emprestar ou vender tais cópias.



---

(João Eduardo Colognesi Serpa)  
Programa de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento e Meio Ambiente - PRODEMA  
Universidade Federal de Sergipe - UFS



---

(Prof.º Dr.º Antônio Carlos dos Santos) - Orientador  
Programa de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento e Meio Ambiente - PRODEMA  
Universidade Federal de Sergipe - UFS

Este exemplar corresponde à versão final da Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente concluído no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) da Universidade Federal de Sergipe (UFS).



---

(Profº Drº Antônio Carlos dos Santos) - Orientador  
Programa de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento e Meio Ambiente - PRODEMA  
Universidade Federal de Sergipe - UFS

*Dedico esta pesquisa à Manu, a mais nova florzinha do meu jardim, que estou aprendendo a cativar com mais carinho a cada dia que passa.*

## AGRADECIMENTOS

Muitos foram importantes, direta ou indiretamente, nesta minha trajetória de Mestrado no Prodemá, e eu agradeço a todos eles! Mas alguns são aqueles que fizeram a diferença, no meu dia-a-dia, com palavras de incentivo, com cumplicidade, vibrando as alegrias e abrandando as dificuldades que esta conquista representou. Nada mais natural do que reservar-lhes espaço privilegiado aqui.

Preciso mostrar enorme gratidão a minha linda esposa, Lorena Xavier, e a meu enteado guerreiro, João Vitor Xavier, com quem tenho a sorte de compartilhar a rotina, a vida. Vocês são meus parceiros de todas as horas; este Mestrado também lhes pertence. Amo vocês! Nossa pequena Manu, coetânea desta dissertação, tornou a experiência dos dois últimos anos muito mais emocionante, que é o termo mais paterno que posso encontrar.

Agradeço à minha mãe, Angela Flávia, e ao meu pai, Manuel Serpa. Mesmo não morando mais em Aracaju, seguem me dando todo apoio moral de que preciso, como sempre fizeram. Obrigado por tudo!

Gostaria de agradecer a meu orientador Antônio Carlos dos Santos. Suas lições têm sido de extrema importância para minha vida intelectual. Embora desenvolvendo seu Pós-Doutorado na França, manteve a altivez, a nobreza em todos os momentos de orientação. Torço para que continuemos juntos na próxima etapa!

Meu grande amigo José Itamir Leite, procurador do município de Aracaju, ex-coordenador do departamento de meio ambiente da PGM, muito obrigado pela leitura incansável das diferentes etapas desta pesquisa, seus aportes foram fundamentais para o desenvolvimento pleno dela.

Mariana Albuquerque, amiga querida, ex-Prodemiana, coordenadora-geral de desenvolvimento urbano da prefeitura de Aracaju, você também sempre se dispôs a me ajudar com o trabalho, com a leitura, com as sugestões e com as risadas.

Gostaria de registrar minha gratidão especial ao Dr Bruno Novaes, advogado, que não hesitou em emprestar-me seus livros de Direito Ambiental. Sem essa grande ajuda, os percalços teriam sido muito mais difíceis de superar.

Aos amigos Waldson Costa, Saraí Araújo Alves, também mestrandos, vivemos bons momentos no Prodemá nos últimos anos! Não sei o que teria sido sem vocês!

E, finalmente, a todos os colegas de Mestrado e ao corpo docente do Prodemá, em especial à professora Maria José, meus sinceros agradecimentos!

*Apenas começamos a nos conscientizar dessa verdadeira guerra mundial que travamos desde o começo da humanidade: ela opõe todo nosso gênero a seu ambiente global.*

*Michel Serres*

## RESUMO

A soberania é um princípio fundamental das relações internacionais. Ela molda a maneira como os Estados interagem entre si e como se portam diante dos mais diversos tópicos da agenda política global. O tratamento de alguns temas, porém, precisa ser reavaliado, por risco de a soberania acabar impondo limites ao seu gerenciamento. O meio ambiente é um desses temas, assim como as florestas. É impossível restringir os benefícios ecológico-sistêmicos que elas engendram às fronteiras administrativas de uma nação, na mesma medida em que os efeitos nocivos advindos de áreas florestais devastadas se espalham por todo o mundo. Um bioma como o Amazônico, de extrema importância para o equilíbrio do planeta, não pode ser considerado propriedade de poucos países, mas sim um Bem Comum Global (BCG). De fato, desde particularmente a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, 1972, a sociedade internacional está trabalhando para tornar a governança do meio ambiente progressivamente uma instância muito mais coesa e uniforme, dando respaldo à ideia de BCG. Instituições e legislações estatais têm sofrido influências do movimento, o que pode ser observado nos Códigos Florestais de Brasil e França, dois Estados com território Amazônico. Os Códigos Florestais de ambos os países se encontram, assim, na encruzilhada dos seguintes fatores: o interesse internacional pelos temas ambientais e pelo bioma Amazônico; as realidades e instituições nacionais que se dedicam a seu uso e conservação; os ideais do desenvolvimento sustentável; e os objetivos particulares de exploração ou de desfrute da Amazônia. Desse modo, objetivo geral desta pesquisa é analisar e comparar os Códigos Florestais de Brasil e França - de seu território ultramarino da Guiana Francesa - para a conservação e o uso sustentável da Amazônia como Bem Comum Global. Os três objetivos específicos são: 1- apresentar a floresta Amazônica como Bem Comum Global; 2- Analisar os princípios fundantes da política florestal do Brasil e da Guiana Francesa; 3- Entender como o Brasil e a França, através de seus códigos, enfrentam a crise ambiental na região da Amazônia. Para isso, faz-se uso de duas metodologias científicas. Primeiramente, adota-se o método histórico-comparativo (MHC), para realizar a retrospectiva histórica das políticas florestais de Brasil e França, no esforço de demonstrar como elas se adaptaram através do tempo às exigências do regime internacional do meio ambiente e às exigências de gestão da floresta Amazônica como Bem Comum Global. Em seguida, utiliza-se o método funcional comparativo, mais propriamente para confrontar os dois Códigos Florestais e analisar suas semelhanças e diferenças, seus princípios fundantes e o conceito de soberania que encerram. Ao final, conclui-se que ambas as partes, em diferentes graus, vêm tentando moldar-se ao regime internacional do meio ambiente e que a lei francesa se aproxima mais ao tratamento da Amazônia como Bem Comum Global.

**Palavras-chave:** Soberania; bem comum global; regime internacional; Amazônia; código florestal.

## ABSTRACT

Sovereignty is a founding principle of international relations. It shapes the way states interact and the way they address the various topics of the international political agenda. The approach to some issues, though, must be reconsidered, lest sovereignty may impose limits down on their management. The environment is one such topic, and so are the forests. It is impossible to restrict the ecological benefits that they generate to the borders of nation, to the same extent that the damages caused by forest devastation will affect the whole world. The Amazon, which has a major role in bringing balance to planet Earth, should not be claimed as the property of only few countries, but should be dealt with as a Global Common (GC). Indeed, since the United Nations Conference on the Human Environment, in Stockholm, 1972, international society has been trying to make environmental governance more uniform and cohesive, sponsoring the concept of GC. State institutions and legislations have been influenced by this trend, what can be observed in the Forestry Codes of Brazil and France, two Amazon states themselves. The Forestry Codes of both countries are at the crossroad of the following factors: international interest in environmental issues and in the Amazon forest; national institutions that seek its conservation; the principles of sustainable development; and the challenges of natural resource exploitation and the use of the Amazon. Thus, this research's main goal is to analyze and compare the Forestry Codes of Brazil and France – more specifically its overseas department of French Guiana – to conservation and sustainable use of the Amazon as a Global Common. For this, it aims to: 1- present the Amazon forest as a Global Common; 2- analyze the founding principles of Brazil's and France's forestry policies; 3- understand how Brazil and France, through their Codes, fight the environmental crisis in the Amazon region. Two methodologies are used. First, the comparative-historical analysis is adopted to show how Brazil's and France's forestry policies adapted to the international environmental regime throughout time, adjusting to the requirements of the Amazon as a Global Common. Then, the comparative-functional approach is used to contrast the two Forestry Codes and analyze their resemblances, their founding principles and the concept of sovereignty held within each one. At the end, it is possible to draw the conclusion that both countries, to varying degrees, have been shaping into the international environmental regime and that the French law is the one that is closer to treating the Amazon as a Global Common.

**Keywords:** Sovereignty; global common; international regime; Amazon forest; forestry code.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Zonas florestais na Guiana Francesa.	71
Figura 2 -	Pirâmide constitucional francesa.	83
Figura 3 -	Linha do tempo da política florestal francesa.	91
Figura 4 -	Linha do tempo da política florestal brasileira.	121

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Mudanças das superfícies florestais na Guiana Francesa através do tempo.	87
Quadro 2 - Distribuição de artigos por capítulo no Código Florestal brasileiro.	133
Quadro 3 - Distribuição de artigos por capítulo no Código Florestal francês.	137
Quadro 4 - Quantidade de termos internacionais encontrados nos Códigos Florestais.	162

## LISTA DE SIGLAS

ONU	Organização das Nações Unidas
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica.
BCG	Bem Comum Global.
RI	Relações Internacionais.
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio.
OMC	Organização Mundial do Comércio.
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.
CNUMAH	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano.
BM	Banco Mundial
ONG	Organização Não Governamental
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
AIMT	Acordo Internacional de Madeiras Tropicais
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
PAFT	Plano de Ação para Floresta Tropicais
FRA	Global Forest Resources Assessment
CFC	Clorofluorcarbono
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.
CQNUMC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.
CQNUDB	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica.
COP	Conferência das Partes.
GEE	Gases de efeito estufa.
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.
EU ETS	Sistema de Comércio de Emissões da União Europeia.

CCX	Chicago Climate Exchange.
VER	Verified Emission Reductions.
AIC	Atividade de Implementação Conjunta.
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation.
APP	Área de Preservação Permanente
RL	Reserva Legal

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>2. A AMAZÔNIA COMO BEM COMUM GLOBAL</b> .....	30
<b>2.1 Soberania nas relações internacionais</b> .....	31
2.1.1 A origem da soberania .....	32
2.1.2 A soberania hoje .....	35
<b>2.2 A Floresta como um Bem Comum Global</b> .....	37
2.2.1 Antropoceno .....	41
<b>2.3 A preservação das florestas e a soberania na política internacional</b> .....	48
2.3.1 Soluções da sociedade internacional: o multilateralismo .....	50
2.4.2 Soluções de cunho privado .....	55
2.4.3 Florestas e o desmatamento .....	62
<b>3. AS POLÍTICAS FLORESTAIS DE BRASIL E FRANÇA: PERSPECTIVA HISTÓRICA</b> .....	67
<b>3.1 As florestas na França</b> .....	68
3.1.1 O regime florestal francês através da história .....	72
3.1.2 A lei florestal francesa nos novos tempos .....	78
3.1.3 O funcionamento do direito florestal na França .....	81
3.1.4 O planejamento florestal na França .....	84
3.1.5 A Amazônia na Guiana Francesa .....	86
<b>3.2 As florestas no Brasil</b> .....	91
3.2.1 A proteção da floresta brasileira e a lei .....	94
3.2.2 Código Florestal brasileiro através do tempo: entre avanços e retrocessos .....	101
<b>3.3 Reflexões sobre a macrocomparação entre o Brasil e a França</b> .....	121
<b>4. OS CÓDIGOS FLORESTAIS</b> .....	126
<b>4.1 Considerações gerais</b> .....	127
4.1.1 A divisão do Código e a sua distribuição .....	132
<b>4.2 Disposições gerais</b> .....	137
<b>4.3 Áreas de preservação permanente</b> .....	139
<b>4.4 Das áreas de uso restrito e do uso ecologicamente sustentável de apicuns e salgados</b> .....	141
<b>4.5 Da área de Reserva Legal</b> .....	143
<b>4.6 Da supressão de vegetação para uso alternativo do solo e do Cadastro Ambiental Rural</b> .....	146
<b>4.7 Da exploração florestal e do controle da origem dos produtos florestais</b> .....	148
<b>4.8 Da proibição do uso de fogo e do controle dos incêndios</b> .....	152

<b>4.9 Do programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente .....</b>	<b>153</b>
<b>4.10 Do controle do desmatamento .....</b>	<b>154</b>
<b>4.11 Da agricultura familiar .....</b>	<b>156</b>
<b>4.12 Disposições transitórias .....</b>	<b>158</b>
<b>4.13 Disposições complementares e finais.....</b>	<b>160</b>
<b>4.14 O internacional nos Códigos .....</b>	<b>161</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>163</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>167</b>

## 1. INTRODUÇÃO

As páginas seguintes buscam compreender a realidade e os desafios pelos quais passa a floresta Amazônica, no que diz respeito à sua gestão e aos documentos garantidores de sua manutenção, para a atual e as futuras gerações. O objetivo é mais especificamente comparar as legislações ambientais para a conservação e o uso sustentável do território Amazônico do Brasil e da França - na Guiana francesa -, o único local da América do Sul que faz fronteira com um país da União Europeia. Por serem importantes atores políticos em seus respectivos continentes, o estudo dos Códigos Florestais brasileiro e francês revela como as regiões vêm se posicionando acerca de tema tão sensível, assim como apresenta os caminhos percorridos em cada lado do Atlântico pela preservação do meio ambiente.

Desde particularmente a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, 1972, o meio ambiente vem progressivamente sendo objeto de discussões internacionais e de projetos de autoridades, representantes políticos, agentes e pesquisadores. Ele se tornou um tema eminentemente internacional (LARRÈRE, 2012), como atesta a sua consensual elevação a direito humano de terceira geração (BROWN, 2008). A floresta, não por coincidência, está no centro das preocupações ambientais. Nicole (1995) descreve-a como o “arquétipo da natureza”, por ter o poder de encarnar a imagem do meio ambiente nas mentes dos indivíduos.

A floresta Amazônica é considerada um dos três grandes eldorados do mundo contemporâneo (BECKER, 2005), por ser megabiodiversa, representar boa parte da cobertura vegetal existente e por abrigar uma das maiores reservas de água doce do mundo. Contudo, a porção do bioma Amazônico já destruído pela atividade humana ultrapassa a área total do território da Alemanha (GREENPEACE, 2015). O Brasil, assim como todos os outros Estados que detêm território Amazônico, sofre imensa pressão internacional pelo combate ao desmatamento.

Solos de ecossistemas como a Amazônia são, em geral, pouco férteis. Eles mantêm o alto poder de geração de vida pela conservação de nutrientes proporcionada por sua densa vegetação e sua abundância em água. Com a destruição do equilíbrio ótimo, a natureza logo se torna estéril. Na floresta Amazônica isso produziria a perda da diversidade biológica, a queda da presença de água doce, a liberação de grandes quantidades de dióxido de carbono na atmosfera, todos esses fenômenos e questões de interesse da sociedade internacional como um todo.

A Agenda 21<sup>1</sup>, legado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, do Rio de Janeiro, 1992, na esteira do conceito de desenvolvimento sustentável, enfatizou o papel contraditório das florestas no regime internacional do meio ambiente: elas são, ao mesmo tempo, essenciais ao desenvolvimento econômico e a todas formas de vida (AGENDA XXI). Mas a Agenda, sendo um instrumento de planejamento participativo, com a disposição de princípios a serem seguidos, não deixa claro como a atividade humana deve conciliar esses dois fins aparentemente tão díspares.

Não só por ser valioso recurso ambiental a Amazônia pauta as discussões internacionais. A característica de se localizar no território de nove países soberanos também revela sua natureza essencialmente transfronteiriça. O mesmo ecossistema está sujeito à legislação de Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela. Ou seja, qualquer política, plano de ação, projeto que a tenha por objeto necessita contar com o consentimento de todos esses Estados nacionais, por risco de tornar-se ineficaz ou insuficiente.

Mas apesar de a solução requerer sincronia mundial e regional, além de proatividade nacional, os problemas que afetam a Amazônia se reproduzem com menos cerimônia, não respeitam burocracias, tampouco são seletivos quanto ao sítio de exploração. Pode-se dizer que existem dois tempos distintos e conflitantes a levar em consideração nas questões ambientais: de um lado, o das deliberações internacionais e da legislação nacional, com a implementação de políticas públicas, e, do outro, o das atividades predatórias, sub-reptícias, que visam a benefícios imediatos em detrimento da natureza. Aqueles são lentos, seguem um rito, fazem dialogar os mais distintos interesses. Estes são breves, objetivos e menosprezam ou aliciam as instâncias de poder. Os males que afetam todo o território Amazônico, independentemente de nacionalidade ou de fronteira, são a agricultura, a pecuária, o comércio de madeiras, as migrações e o urbanismo desordenados, o narcotráfico, o garimpo (ANTUNES, 2012).

---

<sup>1</sup> É privilegiada no texto a menção à Agenda XXI por ela ter sido resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, marco importante do regime ambiental internacional. A partir do evento, surgiram as Convenções nas Nações Unidas para a Mudança Climática e para a Biodiversidade, a Declaração de Princípios sobre as Florestas, as quais pautam o debate político sobre o meio ambiente e as florestas até hoje. Contudo, é importante apontar que o tema foi muito desenvolvido desde então, novos marcos tendo sido criados. Por exemplo, em 2000, tem-se a elaboração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), com metas a serem seguidas por todos os países em diversos campos da vida social, inclusive no do meio ambiente. Mais recentemente, estabeleceram-se os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma renovação mais ousada dos ODM, com metas a serem atingidas até 2030. Mais adiante, alguns desses novos instrumentos são retomados na pesquisa.

As florestas tropicais ocupam 7% da superfície terrestre. Apesar de não serem os únicos tipos de florestas existentes, são elas que mais sofrem com a predação humana. Os países desenvolvidos – como a França – possuem hoje pequenas reservas de florestas temperadas e boreais<sup>2</sup>, como resultado de séculos de uso insustentável de seus recursos. Eles vêm patrocinando, com certo sucesso, projetos locais de reflorestamento, para responder ao passivo histórico. Entretanto, esses projetos não se empenham na preservação das florestas tropicais. Muitas vezes, a revitalização dos ecossistemas do Norte vem implicando a destruição dos do Sul (ANTUNES, 2012).

A França tem uma posição diferenciada nesse contexto, pois perpetrou o desmatamento comum aos países do Norte, mas ao mesmo tempo tem grande reserva de floresta Amazônica em seu território ultramarino da Guiana francesa, o maior e único maciço tropical da União Europeia. Ela é um ponto de intercessão do regime internacional do meio ambiente. O olhar atento sobre ela muito revela dos desafios, conflitos e inconsistências do debate florestal. Esse é o motivo pelo qual ela é estudada com profundidade nesta pesquisa, ao lado do Brasil, país onde se encontra a maior parte da floresta Amazônica no planeta. São experiências distintas, de países com realidades sócio-históricas diferentes, num mesmo patrimônio natural.

Os Códigos Florestais têm a função precípua de racionalizar, de por ordem na exploração dos recursos naturais. Eles não promovem a intenção – irreal – de que os homens vivam em harmonia com a natureza. Eles buscam, sim, formas de homem e florestas se perpetuarem, como previsto pelo conceito de desenvolvimento sustentável. Os Códigos Florestais de Brasil e Guiana Francesa se encontram, assim, na encruzilhada dos seguintes fatores: o interesse internacional pelos temas ambientais e pelo bioma Amazônico; as realidades e instituições nacionais para seu uso e conservação; os ideais do desenvolvimento sustentável; e os objetivos particulares de exploração ou de desfrute da Amazônia. O estudo comparativo dos Códigos Florestais que este trabalho se propõe a fazer situa como o Brasil e a França, nos termos a lei, têm respondido à interação daqueles fatores.

Duas são as razões que motivam o desenvolvimento desta pesquisa. A primeira delas é pessoal. O autor é pós-graduado em relações internacionais e deseja aprofundar-se nesse campo do conhecimento científico. A temática ambiental foi escolhida por questão de afinidade e por ela estar se tornando cada vez mais presente e decisiva nos debates políticos. Acredita-se que a crise do meio ambiente ainda não está sendo avaliada com a devida atenção, por isso se faz necessário que cada vez

---

<sup>2</sup> Essas florestas, diante das tropicais, têm fauna e flora homogênea. Elas não podem ser consideradas redutos de biodiversidade.

mais trabalhos acadêmicos a tenham por escopo. Volta-se para a Amazônia pois ela tem natureza internacional, encontrando-se no território de nove Estados, ademais de ser recurso ambiental de valor incomensurável, que transpõe o estabelecimento de fronteiras.

A segunda razão diz respeito ao aspecto de novidade que o estudo apresenta. Existem, claro, diversos estudos sobre a Amazônia, nas mais variadas áreas do saber humano. Entretanto, uma pesquisa em duas plataformas gratuitas de publicação científica revelou que nenhuma tem como plano principal de trabalho o direito comparado florestal sob a ótica das relações internacionais. A conclusão foi obtida digitando-se as palavras-chave ‘floresta Amazônica’, ‘direito comparado’, ‘relações internacionais’, ‘regime’, de forma aleatória e exaurindo-se as combinações possíveis, nas plataformas online *Scielo* e *Persée*. Aquela encontrou apenas uma dissertação de mestrado em que o direito comparado foi usado para confrontar legalmente as áreas de preservação florestal dos países-membros do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). A dissertação intitula-se *O tratado de Cooperação Amazônica: áreas protegidas e regimes ambientais* e foi desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (TORQUATO, 2008). De todo modo, a comparação não foi o enfoque da pesquisa, mas um de seus instrumentos. Já a *Persée* não encontrou nenhuma pesquisa que se assemelhe à deste trabalho. As opções encontradas tratam do bioma nas relações internacionais, nas ciências sociais ou na geografia, a pesquisa se justificando então pela lacuna bibliográfica existente.

Tratar de tema como a floresta Amazônica no âmbito das leis é delicado, porque ele perpassa dimensões superpostas do direito, revelando aspectos das regras internacionais e das leis soberanas. Este trabalho se dedicará à comparação dos Códigos Florestais de Brasil e França (Guiana Francesa), ou seja, de leis soberanas, mas para desenvolvê-la com propriedade precisará inevitavelmente fazer breves considerações sobre o regime internacional do meio ambiente, na medida em que este será fundamental para a melhor compreensão dos códigos estudados.

Desse modo, a pesquisa tem a seguinte divisão. Primeiramente, mostra-se a relevância internacional que adquiriram alguns temas ambientais e como eles convidam a novas definições do conceito de soberania, tão importante para as relações internacionais. Em particular, concentra-se no tema da preservação da Amazônia e defende-se que ela seja tratada como Bem Comum Global (BCG). No contexto hodierno de crise do meio ambiente, a Amazônia identifica-se como recurso natural finito, estando vulnerável à atividade humana predatória. Seu esgotamento, todavia, seria prejudicial para o equilíbrio de todo o planeta, não unicamente para os seus detentores. Por essas

razões, ela não pode ser tratada como um ativo nacional, mas sim como patrimônio internacional. Desse modo, elencam-se os motivos pelos quais a floresta deve ser considerada Bem Comum Global, a fim de evitar que ela caia vítima da *Tragédia dos Comuns* (HARDIN, 1968).

Em seguida, passa-se à leitura das leis florestais, com a finalidade de interpretar a atenção que oferecem ao bioma Amazônico e o correspondente conceito de soberania que esboçam. Comparam-se os dois Códigos entre si, mostrando suas características coincidentes e conflitantes. Esforça-se para entender quais os princípios que cada país utilizou na elaboração de suas cartas e para entender como o Brasil e a França, representantes da América do Sul e da União Europeia, enfrentam a crise ambiental - o desmatamento Amazônico -, do ponto de vista legal. As leis soberanas traduzem a forma que um Estado se posiciona diante de situações-risco, por isso revelam parte de sua identidade na resolução de problemas (GRANZIERA, 2011).

Nos anos de 1980, houve o início da conscientização, em escala planetária, de que alguns bens ou recursos existentes no mundo tinham valor superior, por sua importância para a humanidade ou pela manutenção da vida humana na Terra. Eles mais tarde passariam a ser chamados de Bens Comuns Globais (KARSENTY & PIRARD, 2007). Enquadram-se na definição o meio ambiente, de forma mais geral, e as florestas, de forma mais específica.

O conceito de Bem Comum Global (BCG), como derivado da obra *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century* e do disruptivo artigo científico *A Tragédia dos Comuns*, serve para diferenciar os ativos nacionais, ou seja, aqueles que apenas dizem respeito à soberania e à administração dos Estados, dos internacionais, que todos os países teriam interesse em usufruir ou em manter. A floresta Amazônica, por exemplo, oferece diversidade de recursos contáveis, como madeira, água, alimento, cuja gestão está submetida à vontade dos Estados em que está localizada; mas também oferece outros benefícios – de mais difícil contabilidade socioambiental –, como o grande armazenamento de biodiversidade e de códigos genéticos, o equilíbrio ecossistêmico que engendra, sua beleza natural e sua função de sumidouro de gás carbônico. Esses benefícios são fundamentais para toda a sociedade internacional, e por isso são alçados a um nível superior de importância. Dessa forma, não seria correto, para o bem comum, que um ou poucos países pudessem, em função de seus interesses mais imediatos, comprometer a saúde de todos os Estados, destruindo irremediavelmente um BCG, sob o argumento de agir de acordo com sua vontade soberana.

As discussões sobre o meio ambiente e sobre a conservação de florestas encontram-se no fogo cruzado desses dois tipos de atitude. Tem sido assim desde a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo, 1972. Falar dos desafios ambientais que se avizinham parece perturbar o planejamento produtivo de muitos Estados soberanos e os interesses de muitos grupos de pressão política e econômica. No caso específico da floresta Amazônica, o debate mexe também com o orgulho de toda uma nação, a brasileira. Mas o crescimento da importância reservada ao tema ambiental foi surpreendente.

Atualmente, o meio ambiente é considerado tema inescapável de qualquer negociação política internacional. Citando Amy Dehon Dalmedico, Larrère (2012) constata que, num espaço de mais ou menos 10 anos, a mudança climática deixou de ser unicamente debate científico especializado, para virar objeto político de viés não só ambiental, mas também econômico, social, jurídico, diplomático. Os Estados estão trabalhando para tornar a governança do meio ambiente progressivamente uma instância muito mais coesa, uniforme, dando respaldo – pelo menos aparente - à ideia de BCG (PEÑA, 2010).

O movimento não é evidente para as relações internacionais, domínio onde os Estados têm o costume de aferrar-se de forma tão intransigente à liberdade soberana. O mundo contemporâneo desenvolveu-se à sombra da soberania westfaliana<sup>3</sup>, e os novos dilemas têm exigido novas respostas por parte dos atores internacionais. Este é apenas – e talvez – o início de um novo ciclo, mas é importante observar que ele já vem imprimindo sua marca no regime ambiental global.

O evento divisor de águas para o tratamento do meio ambiente foi a conferência de Estocolmo, de 1972. O princípio 21 da declaração que resultou do encontro preconiza:

os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional (ONU, 1972).

Percebe-se já aí a preocupação em não se engajar em ações que possam interferir no equilíbrio ecológico de outros Estados, princípio capaz de abrir amplamente o espectro das discussões

---

<sup>3</sup> Oriunda da assinatura dos Tratados de Münster e de Osnabrück, a soberania westfaliana tornou-se marco das relações internacionais por estabelecer princípios que regem o comportamento dos Estados modernos, a saber, a já mencionada soberania, com a correlata igualdade jurídica entre os países e o princípio de não intervenção. Mais à frente, dedica-se uma etapa da pesquisa para a sua apresentação mais detalhada.

ambientais internacionais. A posição foi reiterada em encontros posteriores, inclusive na Convenção de Diversidade Biológica (GRANZIERA, 2011), a que deu origem à *Declaração de Princípios sobre Florestas*.

Instituições e legislações estatais têm, assim, sofrido influências desse movimento em prol dos Bens Comuns Globais, apesar de ainda não ser possível afirmar que se atingiu momento de verdadeira mudança de paradigmas, em que o conceito de soberania se tornou menos determinante. Em um dos capítulos desta pesquisa, mostra-se como Brasil e França incorporam a soberania ambiental nos seus respectivos Códigos Florestais.

Os números sobre a porção Amazônica no território brasileiro são geralmente de grande escala. O Brasil detém 60% da área da floresta, o que representa 40% de toda floresta tropical no mundo, hoje. Os dados refletem o peso da responsabilidade que o país tem na gestão do bioma, e por consequência na conservação da biodiversidade, das reservas de água, e na capacidade de armazenamento de carbono que ele possui. Mas a falta de políticas públicas adequadas, de fiscalização, está aos poucos transformando a floresta em pastos de má qualidade (GRANZIERA, 2011).

A Constituição Federal de 1988 tornou a proteção ambiental matéria da mais alta hierarquia; antes, ela era objeto apenas da Lei nº 6938/81. A floresta Amazônica e a mata Atlântica foram promovidas a patrimônio nacional. Contudo, o sistema jurídico brasileiro não oferece uma definição para floresta, apesar de esse substantivo ser usado inúmeras vezes em códigos e leis, assim como seus sinônimos legais, flora, mata (ANTUNES, 2012).

O Brasil, em que pese a natureza exuberante, sempre teve uma relação conturbada com sua vegetação. A história do país iniciou-se com a quase extinção da árvore que lhe deu nome, árvore essa que foi objeto do primeiro documento jurídico de proteção ambiental do território, o Regimento Pau-Brasil, do século XVII. Mas durante praticamente todo o período da colônia e do império, os biomas brasileiros foram quase que inteiramente ignorados. Apenas em 1934, na era Vargas, surge o primeiro Código Florestal brasileiro.

Naquela época, sonhava-se com o desenvolvimento nacional, com a indústria, então o Código Florestal tinha como princípio basilar garantir o uso humano, resguardando-se algumas árvores e algumas áreas de beleza cênica. O Código Florestal que foi recepcionado pela CF/88 é o da Lei nº 4771, de 15 de setembro de 1965. Ele reforçou o conceito de florestas como um ‘bem de interesse comum’ a todos os habitantes, dedicando tratamento mais benevolente ao meio ambiente. Ressalta-

se que ele não proíbe a supressão de árvores, apenas em áreas previstas em lei; sua função é racionalizar a exploração dos recursos naturais. Por último, foi elaborado o ‘mais novo’ Código Florestal brasileiro, promulgado em 2012 pela Lei nº 12651, que revisou o anterior e introduziu mudanças no tratamento oferecido às florestas, como poderá ser visto mais tarde nesta pesquisa.

Os artigos 23, 24 e 30 da CF/88 dispõem que a União, os Estados e os Municípios têm competência comum para proteger o meio ambiente e combater a poluição. O Código Florestal deve enquadrar a cooperação entre os entes públicos. O texto constitucional ainda prevê que a matéria será regida por leis complementares posteriores. Porém, até hoje não se tem notícia de leis desse conteúdo tramitando no Congresso Nacional. Conhecendo-se a ideia dos Bens Comuns Globais, mencionada acima, e o grau de desenvolvimento do regime internacional do meio ambiente, pode-se afirmar que a omissão é significativa da posição do Brasil enquanto ator ambiental (ANTUNES, 2012).

Outra inconsistência fácil de ser apontada encontra-se na Amazônia, perto da fronteira com a Guiana francesa. A região tem grande reserva indígena, uma Área de Preservação Permanente (APP), de acordo com o Estatuto do Índio. Segundo o Código Florestal de 2012, as APPs são áreas intocáveis, pela função ambiental que exercem. Entretanto, recentemente o Governo Federal construiu rodovia interligando Macapá ao território ultramarino francês, margeando a reserva indígena (FONSECA, 2008; CHAVES, 2013). Ora, a construção de estradas tem grande potencial destrutivo para a fauna e a flora de qualquer área, por tudo que engendra: a criação de postos, vilarejos, entre outros. É legítimo então afirmar que o projeto de desenvolvimento pode indiretamente acabar representando uma ameaça à APP no longo prazo.

Esta pesquisa faz assim análise aprofundada do Código Florestal brasileiro. São identificados o conceito de soberania que a lei abriga e os princípios que nortearam a sua elaboração. Será que é dedicado tratamento de Bem Comum Global à floresta Amazônica? Em seguida, parte-se para a comparação com o Código francês.

O Código Florestal da França insere-se em um contexto mais amplo de análise, próprio desse país de história tão antiga, que é o do regime florestal francês. O regime pode ser definido como um conjunto de regras, comportamentos, noções que através da história foram pautando a gestão e a exploração das florestas nacionais (NÉMOZ-RAJOT, 1998).

A primeira decisão oficial tomada visando, em algum grau, à conservação ambiental foi a criação da administração de águas e florestas, de autoria do rei Filipe, o belo, em 1291. Ou seja, muito

antes do descobrimento da América Portuguesa. Já o primeiro Código Florestal francês data de 1346, instaurado por Filipe de Valois (BOUTEFEU, 2005).

Hoje, claro, a realidade da conservação é radicalmente diferente de há séculos. Novos desafios, ameaças e conceitos se impuseram; eles precisam ser contemplados pela gestão ambiental contemporânea. Porém, não deixa de ser relevante perceber que as florestas não são uma preocupação recente para a França, apesar de toda noção de atualidade que é conferida ao tema.

O desenvolvimento do regime florestal francês, através da história, ilustra, em ações e documentos, as diferentes etapas pelas quais aquela nação passou. Desde o final dos anos 1980 e início dos 1990, com os novos parâmetros introduzidos pelo desenvolvimento sustentável e pela consciência dos BCGs, o regime e o código passaram por grandes mudanças, no sentido de adaptá-los às novas exigências internacionais (KARSENTY, 1999). Essas atualizações alteraram a forma que a metrópole gere a Amazônia na Guiana francesa.

Antes da revisão do Código de 2005<sup>4</sup>, pela *Ordonnance* nº 2005-867, a Amazônia era legalmente considerada floresta dominial, de propriedade exclusiva do Estado francês, em detrimento do departamento da Guiana e dos povos aborígenes ali localizados; sua gestão era completamente centralizada. Além disso, o bioma enquadrava-se em classificação jurídica no mínimo curiosa: ele não era contemplado pelo Código Florestal, apenas pelo Código Civil, ou seja, era visto como objeto de propriedade, não por suas funções ambientais (CHRISTINE & FRANÇOIS, 2012).

Essa particularidade foi abandonada quando da revisão da lei, e hoje a Guiana francesa está integrando-se aos padrões propriamente florestais da França, assim como aos padrões internacionais. O trabalho é feito pelo *Office National des Forêts* (ONF), órgão vinculado ao Ministério da Agricultura e ao Ministério da Ecologia que tem o monopólio sobre a gestão florestal da França. O ONF encerra o complicado dilema de se encarregar da produção nacional de madeira e da proteção da floresta.

O órgão gere 90% dos 75 mil km<sup>2</sup> que compõem a Amazônia guianense. Os outros 10% são de domínio privado ou comunitário, este último como tentativa de contemplar as populações nativas. A função do ONF no território ultramarino é de promover o desenvolvimento sustentável, de criar documentos e zonas de planejamento de gestão e de elaborar uma certificação da floresta Amazônia. Até hoje, uma pequena porção da floresta, ao norte da Guiana, perto da zona costeira, foi objeto de

---

<sup>4</sup> Outras atualizações aconteceram depois dela.

planos de gestão. Boa parte dessa zona, o equivalente a 481 mil hectares, está consagrada à produção de madeira, com a licença de exploração garantida a sociedades concessionárias. Toda a área restante, a maior parte da floresta, enquadra-se em outro regime de ação do *Office National des Forêts*; nela, não há regras consistentes nem de uso nem de caça de animais (BLANCODINI, 2005).

Essas são algumas das referências que vão ser aprofundadas nas próximas páginas, antes da análise comparativa entre os Códigos Florestais de Brasil e França, naquilo em que ele trata do território Amazônico. Existem, como se pode ver, direcionamentos projetados e inconsistências de planejamento. Os esclarecimentos podem ser encontrados mais adiante.

O objetivo geral desta pesquisa de Mestrado é, assim, analisar e comparar os Códigos Florestais de Brasil e França - de seu território ultramarino da Guiana Francesa - para a conservação e o uso sustentável da Amazônia como Bem Comum Global. Os três objetivos específicos que fornecem o embasamento necessário à realização do trabalho são: 1- apresentar a floresta Amazônica como Bem Comum Global; 2- analisar os princípios fundantes da política florestal do Brasil e da Guiana Francesa; 3- entender como o Brasil e a França, através de seus códigos, enfrentam a crise ambiental na região da Amazônia.

Duas hipóteses são testadas ao longo desta pesquisa. A primeira é a de que os Códigos Florestais de Brasil e França tentam escapar o máximo possível ao conceito de Bem Comum Global. E a segunda é a de que a França, por ser país desenvolvido e membro de união supranacional, garante abordagem e uso mais conservacionistas de seus recursos Amazônicos. Dessa forma, a pesquisa se orienta a partir das seguintes questões: 1- quanto a análise comparativa dos Códigos Florestais de Brasil e França revela do tratamento que os países reservam à Amazônia como Bem Comum Global? 2- Quais os princípios fundadores de políticas florestais brasileiras e francesas? 3- Como os dois países enfrentam, do ponto de vista da lei, a crise ambiental no bioma Amazônico?

A metodologia privilegiada aqui é a comparativa, que se subdivide em dois momentos distintos, variando de acordo com o objetivo de cada capítulo. No primeiro momento, adota-se o método histórico-comparativo (MHC), talvez o mais tradicional das ciências sociais, através do qual a história é compreendida como instrumento da comparação (AMORIM & RODRIGUEZ, 2016). Ele é utilizado para realizar a retrospectiva histórica das políticas florestais de Brasil e França, no esforço de demonstrar comparativamente como cada país as adaptou através do tempo, tendo como referência científica e cronológica as exigências do regime internacional do meio ambiente e as exigências de gestão da floresta Amazônica como Bem Comum Global.

De acordo com Émile Durkheim (2010) pode-se recorrer ao MHC para estudar fatos semelhantes em sociedades do mesmo tipo, a fim de se entender suas concordâncias, suas diferenças e suas variações concomitantes. Na tradição do pensamento do autor, França e Brasil são sociedades modernas, além de Ocidentais; elas compartilham raízes culturais comuns e possuem - muito importante aqui - porções do bioma Amazônico. Inseridos em contextos parecidos, os Estados respondem, cada um a seu jeito, às necessidades ambientais nacionais e internacionais. A comparação histórica permite descobrir as características dos movimentos institucionais e legais pelos quais os países passaram através do tempo, antes de lançar-se especificamente à análise dos Códigos Florestais. Com essa macrocomparação, nome que se utilizará para designar o exercício permitido pelo método a partir daqui, já se consegue chegar a algumas conclusões a respeito do comportamento soberano de Brasil e da França e do tratamento da Amazônia como Bem Comum Global.

Segundo Amorim e Rodriguez: “Encontrar as causas de um relevante resultado ou fenômeno político a partir da observação de processos históricos é o fim que tem como meio a aplicação do MHC” (2016, p. 1007). No caso desta pesquisa, isso se dá no contexto das relações internacionais e da crise ambiental Amazônica, em diálogo constante com os imperativos da soberania. Entendem-se os Códigos Florestais brasileiro e francês como resultados de condicionantes históricos. Nesse primeiro momento, então, o trabalho é bibliográfico e tem viés descritivo, explicativo e analítico.

Já na segunda etapa, ele volta-se para a pesquisa documental, com a finalidade de identificar o conceito de soberania subjacente aos Códigos Florestais, assim como os princípios que fundaram a sua elaboração. Nela, faz-se uso do método funcional comparativo, o mais comumente usado em estudos de direito comparado. O método considera que há semelhanças entre ordenamentos jurídicos distintos e que apenas as ferramentas com mesma função jurídica podem ser analisadas comparativamente (CURY, 2014). No caso específico desta pesquisa, parte-se de um problema em comum – a gestão da floresta Amazônica – e de um instrumento jurídico em comum – os Códigos Florestais de Brasil e França -, o que se encaixa perfeitamente nos propósitos do direito comparado. Mas é importante ressaltar que este não é um estudo eminentemente jurídico das leis, pois ele não se propõe a investigar as jurisprudências nacionais.

De acordo com Carlos Ferreira de Almeida (1994), há dois tipos de estudos na área: o de macrocomparação e o de microcomparação. Aquele tem por finalidade entender as diferenças de sistemas jurídicos diferentes em sua globalidade; este é a comparação entre instrumentos específicos de ordens jurídicas diferentes. Portanto, esta pesquisa é um trabalho de microcomparação, já que se

volta para uma realidade específica, a Amazônia. Mas, como lembra Almeida, todo trabalho de micro requer um exercício de contextualização macro, pois só assim pode haver a verdadeira compreensão do que se está pesquisando. O escopo da macrocomparação, contudo, acaba sendo realizado pela retrospectiva histórica mencionada acima, motivo pelo qual esta pesquisa se concentrará no da micro.

O método funcional de direito comparado se subdivide em cinco etapas, que são seguidas por esta pesquisa: 1- identificação de como um problema é solucionado; 2- escolha dos ordenamentos e instrumentos jurídicos de interesse; 3- comparação; 4- esclarecimento das semelhanças e diferenças entre os ordenamentos jurídicos; 5- consideração crítica dos resultados (ZWEIGERT & KÖTZ, 1996, *apud* CURY, 2014). A comparação é feita para entender-se em que os Códigos Florestais coincidem nas estratégias de combate contra a crise ambiental Amazônica.

Espera-se que, através desta pesquisa, seja possível auxiliar na classificação da Amazônia como Bem Comum Global e demonstrar se há descompasso ou não entre o regime internacional do meio ambiente e as realidades legais de Brasil e Guiana Francesa. Ademais, espera-se poder avaliar se existem inconsistências internas nos Códigos Florestais no que diz respeito à conservação da floresta Amazônica. Por último, é esperado que, a partir deste trabalho inicial, outros de caráter similar possam surgir, promovendo a fusão de temas relacionados ao meio ambiente e as relações internacionais, seja no Prodema ou em outros cursos de Pós-Graduação.

## 2. A AMAZÔNIA COMO BEM COMUM GLOBAL

O objetivo deste capítulo é demonstrar que a floresta Amazônica é um Bem Comum Global (BCG). Hodiernamente, em função do conceito de soberania das relações internacionais, ela é gerida como propriedade individual de poucos Estados. Joseph Nye, no glossário de uma de suas obras (2014), define soberania como o direito absoluto de governar, em que fica clara – de forma até radical – a noção de que nada se sobrepõe à vontade dos Estados. Esse conceito, aplicado à presente pesquisa, implicaria que Brasil e França são livres para escolher a forma de gestão de suas respectivas porções Amazônicas, usando seus recursos da maneira que lhes aprouver. A precedência legal se daria sem necessidade de prestação de contas a outros países nem a outras instâncias. Contudo, tendo em vista que o objeto das respectivas legislações é a floresta Amazônica, o poder absoluto não deveria se exercer de maneira incontestável, pois o valor e a importância do bioma extrapolam os interesses e o escopo de atuação dos dois países. De fato, a sociedade internacional tem rediscutido a legitimidade do direito à exploração e ao uso soberano dos recursos naturais; as preocupações surgem como resultado do desgaste ecológico de que a Terra é vítima, e das projeções que são feitas de sua conservação no médio e longo prazos.

A Amazônia tem o potencial de incitar confrontos nas negociações da política internacional, por sua história, pelo que ela representa em termos de biodiversidade. Acontecimentos mais recentes ilustram alguns desses embates<sup>5</sup>. Dessa forma, é fundamental entender as nuances que envolvem o valor simbólico do bioma Amazônico, no contexto de revalorização dos recursos naturais. É correto considerar a Amazônia propriedade incondicional dos países que a detêm, dos quais França e Brasil? Ou será que o caminho mais viável é aquele que a concebe como um Bem Comum Global? Essas são questões às quais se responde neste capítulo, antes de se passar ao desenvolvimento das políticas florestais de Brasil e França e da análise minuciosa de seus Códigos Florestais. Na realidade, a investigação das próximas duas etapas é feita à luz das reflexões contidas aqui.

No capítulo conhecido como *Mare Liberum*, da obra *De Jure Praedae*, de 1604, o jurista neerlandês, Hugo Grotius, faz um exame aprofundado das disputas internacionais motivadas por recursos naturais. Na época conturbada em que viveu, no continente europeu, presenciou a tentativa, por parte de portugueses, espanhóis, ingleses, entre outros, de privatizar os mares, ideia contra a qual se insurgiu desde o princípio e sobre a qual escreveu a referida obra, a pedido da coroa holandesa.

---

<sup>5</sup> <http://www.observatoriodoclima.eco.br/noruega-da-bronca-em-brasil-sobre-floresta-vesperas-de-visita-de-temer/>.

Grotius faz recurso ao direito natural e ao direito das gentes, muitas vezes inclusive mencionando a vontade de deus, para construir seus argumentos em prol da manutenção dos mares – e de outros recursos – como bem essencialmente público (ALMEIDA, 2017).

Ora, presencia-se atualmente o mesmo tipo de dilema ao qual se dedicou Grotius, só que seus elementos estão dispostos de maneira inversa, o que dificulta sua apreensão como tal. Enquanto, no século XVII, nações tentaram apoderar-se de um recurso essencialmente internacional, visando a fazer dele uso individual, no mundo contemporâneo elas já o possuem, por força da sua soberania. Esse é o caso da Amazônia. Não houve o tempo necessário ou a oportunidade histórica para que se compreendesse a floresta como recurso internacional. O momento para isso se faz agora, no contexto de crise do meio ambiente. É preciso começar a conceber o bioma como patrimônio de todos, nesse sentido fazendo o movimento contrário que o percorrido por Grotius: passando-se a Amazônia do patrimônio privado para patrimônio público, como Bem Comum Global. Pela semelhança dos casos, este capítulo revisitará trechos da obra do jurista, a fim de explicar por que a floresta Amazônica não se configura como bem passível de privatização. Em seguida, são citados exemplos de como a sociedade internacional tem se comportado para tornar o conceito uma realidade, com a apresentação de instrumentos e deliberações que vão influenciar a comparação das políticas florestais de Brasil e França, mais à frente.

Desse modo, este capítulo se dividirá nos seguintes subitens: 1- soberania e seus desdobramentos; 2- as florestas como Bens Comuns Globais; 3- o debate florestal e o regime internacional do meio ambiente.

## **2.1 Soberania nas relações internacionais**

A soberania é o princípio inicial e fundamental das relações internacionais. A própria existência desse campo do conhecimento social-humano se deve à noção de Estado, e de sua capacidade de estabelecer contato com ou de promover guerra contra outros Estados. A soberania dá origem ao ambiente em que os atores internacionais reconhecem que possuem interesses e valores comuns e que necessitam se orientar por um certo conjunto de regras coletivamente criadas e mutuamente aceitas (BULL, 2002). Para que tal cenário exista, entretanto, é imprescindível que aqueles que o compõem considerem-se iguais entre si, portadores de direitos e de deveres, caso contrário não haveria um sistema de Estados, como chamado por Bull, mas qualquer outra

configuração internacional. Martin Wight, por exemplo, esboçou uma classificação de sistemas internacionais, considerando experiências passadas, e identificou a existência na história de superestados, quando as relações através de fronteiras aconteciam de forma muito diferente. A Grécia e a Roma antigas negociavam com povos que consideravam bárbaros, inferiores, portanto suscetíveis de dominação. O Papado, principalmente no final da Idade Média e início da Moderna, foi uma instância de poder político que influenciava globalmente os rumos da política europeia, estando acima do poder de qualquer monarca (WIGHT, 1977).

Já as relações internacionais de hoje não existiriam se não fosse pelo certo senso de igualdade que é proporcionado com o princípio de soberania (BULL, 2002). Não se está sustentando aqui, claro, que os Estados nacionais convivem em ambiente de igualdade política de fato. Pode-se facilmente argumentar que a história das relações internacionais é o desenrolar da interação de diferentes polos de poder, de acordo com os interesses, as capacidades e as insuficiências de cada período, no contexto em que ordem e desordem se sobrepõem como variáveis mais ou menos constantes dessa relação. Fica clara, na definição, a desigualdade existente no sistema. Mas pelo menos pode-se afirmar, sem hesitação, que existe uma igualdade política de direito, que em grau menor ou maior tenta ser mantida e aprofundada pelos atores internacionais, com direitos compartilhados por todos os Estados, instituições garantidoras da ordem, entre outros.

Esse tem sido o estado da política internacional desde o século XVII, mais especificamente desde da assinatura da Paz de Westfália, em 1648. A organização existente no mundo hoje é derivada desse período histórico, apesar de ter sofrido algumas alterações; antes dele, a realidade internacional era categoricamente diferente, os critérios e os princípios que embasavam a interação entre unidades políticas eram outros. Na realidade atual, contudo, conforme já explicado anteriormente, o conceito de soberania tem sido relativizado e resignificado, o que é observado com a atuação – em teoria universal - da ONU, o funcionamento de tribunais internacionais e a tentativa de uniformização no tratamento de temas globalmente importantes, como o do meio ambiente e o das florestas (BAYLIS et al, 2008). As relações internacionais têm acontecido de forma mais descentralizada, com a participação de novos atores, mas a configuração hodierna não deixa de ser uma herança daquele momento histórico. Por isso, compreende-se ele melhor abaixo.

### 2.1.1 A origem da soberania

Durante a Idade Média, o poder na Europa se fragmentou e se diluiu em diversas pequenas unidades políticas, às vezes geograficamente minúsculas, cada qual com um líder supremo. A divisão administrativa foi uma das marcas do feudalismo, sistema econômico e social fundamentado na propriedade da terra. Foi característico desse período histórico que os chefes políticos firmassem alianças, pactos e contratos entre si, a fim de otimizar seu poder, assegurar a permanência no território e lutar conjuntamente contra quaisquer ameaças estrangeiras.

As alianças, entretanto, não se davam em pé de igualdade. Um dos contratantes, o mais poderoso, garantia a submissão do outro numa relação conhecida como vassalagem. Isso acontecia sucessivamente da maior unidade até a menor, de forma independente. O líder que de um lado fosse considerado vassalo, do outro podia ser o senhor. Seguindo esse formato, foram surgindo grandes aglomerações políticas, que já se assemelhavam mais ao desenho do mapa Europeu atual (JAGUARIBE, 2001).

Em meio à divisão complexa e instável do Feudalismo, a dinastia Habsburgo conseguiu prevalecer sobre uma imensidão de outras unidades territoriais, formando o que veio ser chamado o Sacro Império Romano-Germânico, na Europa Central e, em determinado momento, no Reino da Espanha também. A designação de sagrado advém da proximidade que a família Habsburgo, de religião católica, mantinha com o Vaticano e com o poder atemporal dos papas, o que os auxiliou a alargar suas fronteiras sobre o continente. O Sacro Império, assim, foi o único centro de poder político forte o suficiente para dominar toda a Europa e universalizar seu sistema político, à semelhança da Grécia e Roma Antigas e da China do Império do Meio (KISSINGER, 1994).

Se o destino tivesse mantido essa como a organização administrativa do mundo, seria impossível hoje conceber as relações internacionais como elas são concebidas, e o princípio de soberania não alcançaria a notoriedade de que desfruta (BULL, 2002). O conceito de Estado soberano resultou, na realidade, do movimento histórico que, paulatinamente, levou à dissolução do Sacro Império, já no século XIX. O início do fim, para os Habsburgo, deu-se com a Reforma Protestante, especialmente forte nos domínios de língua germânica, exatamente no centro da dinastia.

Como não existia verdadeira unidade política no Feudalismo, e cada governante dispunha de grande independência na administração de sua propriedade, alguns feudos apoiaram a Reforma, por motivos de ordem econômica, espiritual, social, mas também porque entendiam que era necessário reivindicar e incorporar o poder divino, para melhor exercer o poder monárquico. A revolução

religiosa entrou em conflito direto com um dos mais importantes pilares dos Habsburgo e, por consequência, do Sacro Império Romano-Germânico: o catolicismo.

A Contrarreforma levou à Guerra dos Trinta Anos, transformando a Europa em um campo de batalha. Os principados de língua germânica do continente se dividiram entre os exércitos dos católicos e os dos protestantes, e vários outros reinos, oportunamente, se aproveitaram do momento para expandir seus territórios. No final do processo, um terço dos alemães havia morrido, o mapa europeu havia sido redesenhado e a Paz de Westfália foi assinada, nos Tratados de Münster e Osnabrück.

A política internacional, como é conhecida hoje, teve origem com o comportamento da França durante a Guerra dos Trinta Anos, fruto da atuação de Armand Jean du Plessis, o cardeal de Richelieu. Esperava-se, tendo em vista sua religião, que ele – e a França – apoiasse a causa dos Habsburgo, juntando-se à empreitada contra os protestantes. Mas Richelieu, de forma resoluta e categórica, pôs os interesses nacionais acima de quaisquer considerações religiosas. Assim ele se tornou um grande expoente do conceito moderno de *raison d'état*<sup>6</sup>, corolário do princípio de soberania, de fundamental importância no debate atual sobre o meio ambiente (KISSINGER, 1994).

A França estava rodeada, de todos os lados, por territórios do Sacro Império Romano-Germânico. Richelieu não acreditava que a comunhão religiosa fosse o suficiente para desencorajar futuros arroubos expansionistas dos Habsburgo contra o seu país, que poderia tornar-se uma preza fácil para a dinastia. Durante a guerra, então, uniu-se aos protestantes, ajudando a solapar as pretensões imperiais. Mas só o fez depois de avançado o conflito, quando ambos os lados já se encontravam desgastados. Ao final, o Império estava enfraquecido, e a França, agora o país dominante do continente Europeu, havia adquirido grandes porções de novos territórios.

O cardeal ignorou considerações de ordem religiosa e ideológica, afinidades culturais, com o intuito de observar tão somente o interesse do Estado nacional francês. Fazendo isso, ele tornou a *raison d'état* o princípio-guia da política do continente dali em diante, que foi exportado para todo o mundo com o colonialismo europeu (KISSINGER, 1994). A partir de Richelieu, o Estado-nação passou a ser a lei-magna e a finalidade das relações internacionais, dando sentido ao que Hedley Bull

---

<sup>6</sup> A *raison d'État* é o princípio através do qual a sobrevivência do Estado se impõe como prioridade absoluta para o governante, o objetivo justificando a tomada das mais variadas decisões políticas, inclusive a da violação da lei ou mesmo a do despotismo. Ela é com frequência associada ao conteúdo da obra *O Príncipe*, de Maquiavel. Nas relações internacionais, a *raison d'État* manifesta-se pelo conceito de soberania, referindo-se ao poder que o Estado tem de não precisar submeter suas decisões a nenhuma outra instância (BAYLIS et al, 2008).

chamou de sociedade internacional (2002). Essa nova mentalidade foi selada com a assinatura dos acordos de Paz de Westfália, marco da diplomacia moderna. Neles, concedeu-se aos Estados o direito de escolher sua própria religião, de determinar os rumos da política interna, sem interferência de outros Estados, assim como o direito de conduzir de forma independente sua política externa.

### 2.1.2 A soberania hoje

Apesar de princípio basilar das relações internacionais contemporâneas, a soberania foi interpretada de formas diferentes através do tempo, assim como foi respeitada em maior ou menor grau, dependendo do período histórico. Ela não conseguiu eliminar os ímpetus expansionistas de todos os chefes de Estado pelo mundo, mas forneceu relevante base legal de reivindicação para os países mais ameaçados. O direito à soberania inspirou a criação de importantes Organizações Internacionais, a exemplo da própria ONU.

O Dicionário de Relações Internacionais do Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade, vinculado à Universidade do Porto, define que soberania é o “direito exclusivo do Estado de exercer todos os seus poderes sobre o território, como o monopólio de legislação, regulamentação e jurisdição. É o poder dos poderes (...)” (2005, p. 175). A explicação do verbete, no próprio Dicionário, é encerrada assim: “O corolário da soberania é a independência” (2005, p. 175).

Dessa forma, fica clara, para as relações internacionais, a multifuncionalidade do conceito de soberania. Ele é fundamental para os Estados submetidos ao controle direto ou indireto de outros Estados, que não encontram condições propícias para estimular seu desenvolvimento enquanto ator internacional. Nesse sentido, soberania significa independência. Ou então, pode ser usado também como justificativa para a maximização de poderes por nação dominante no cenário global, na busca inexorável por seus interesses, por assegurar sua sobrevivência indefinidamente. Nesse outro sentido possível, soberania significa egoísmo estatal. Assim, o mesmo princípio pode ser usado para reivindicar a libertação, ou para validar a prepotência.

Com isso, parece que não houve mudança de interpretação, no que diz respeito à soberania, entre aquilo que foi extraído da Paz de Westfália e conceito atual. Entretanto, o próprio Dicionário em questão faz um adendo: “são cada vez mais os que duvidam do sentido do conceito, num mundo em que os problemas não conhecem fronteiras e aparentam ter dificuldade em perceber modos diferentes de os resolver” (2005, p. 175). A última citação já aponta para a direção que o debate do

meio ambiente global – entre outros temas correlatos – está conduzindo a política internacional. Especificamente na Europa, por exemplo, a palavra soberania tem sido muitas vezes associada a nacionalismo, ou posição contrária ao projeto integracionista.

A soberania é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, como previsto na Constituição Federal (CF), em seu primeiro artigo (BRASIL, 1988). Alexandre de Moraes, muito antes de se tornar ministro do Supremo Tribunal Federal, definiu-a como “a capacidade de editar suas próprias normas, sua própria ordem jurídica (a começar pela Lei Magna), de tal modo que qualquer regra heterônoma só possa valer nos casos e nos termos admitidos pela própria Constituição” (2006, p. 16). Mesmo sendo demasiadamente técnico-jurídica, é relevante observar que, na definição de Moraes, é feita menção a leis provenientes de outros Estados, as quais serão recepcionadas pela CF, se assim for decidido pelo Brasil<sup>7</sup>.

A compreensão de soberania só ganha sentido quando ela é horizontalizada e estendida a outros atores internacionais, pois não existe soberania sem o reconhecimento de outros semelhantes. Essa configuração da política mundial, característica deste tempo histórico, chama-se sociedade de Estados, como mencionado acima. Apesar de considerada anárquica, a interação da sociedade ocorre com certo grau de previsibilidade, afinal o objetivo de cada Estado é o de preservar sua existência no sistema (ARMSTRONG, 2008). Desse modo, os Estados tendem a cooperar entre si, em busca de fins comuns. A cooperação toma a forma de instituições, organizações, costumes e também do direito internacional (BULL, 2002).

A disposição, aceitação dos Estados em cooperar nunca foi tão elevada quanto hoje. É natural que, com a passagem do tempo, as relações internacionais vão se tornando mais institucionalizadas, amadurecidas. O sistema hodierno surgiu em 1648; desde então houve muita tensão diplomática, o mundo testemunhou duas guerras mundiais. O risco permanente da explosão atômica também não diminuiu o clima de insegurança na Guerra Fria. Mas a dissolução da União Soviética, a crença na superioridade do modelo americano e a mudança de século trouxeram novo ânimo para as relações internacionais. A consciência do novo momento motivou a cooperação entre os Estados. Nunca houve tantas conferências internacionais como, por exemplo, na década de 90, para tratar de assuntos relacionados a *Low Politics* (BAYLIS *et al*, 2008).

Na verdade, não é mais inteiramente correto falar que a sociedade internacional está inserida no contexto único da soberania westfaliana. Os desdobramentos mais recentes, notadamente a criação

---

<sup>7</sup> Art. 5º, parágrafo 3º, e Art. 49, inciso I da CF.

da Organização das Nações Unidas, têm renovado a natureza das relações internacionais, apesar de o novo paradigma não se impor de maneira incontestável, sem a postura de protesto de algumas nações, em geral as mais poderosas. Com isso, pode-se afirmar que a estrutura de base da política internacional, hoje, segue sendo aquela inaugurada pela Paz de Westfália, mas que a prática e os princípios encorajados pela dinâmica internacional têm convergido para maior grau de cooperação entre Estados, para a relativização da soberania (BAYLIS *et al*, 2008). Esta pesquisa, não por acaso, dedica-se a debater como resquícios da soberania intransigente têm influenciado o regime do meio ambiente, em especial a governança da floresta Amazônica.

Em época de paz, os países concentram-se em outros temas que não a segurança. Por volta do fim da Guerra Fria, a sociedade internacional já havia compreendido que alguns desses temas desafiavam a noção tradicional de soberania westfaliana, por serem de tratamento complexo, pela amplitude de questões relacionadas a eles, pelo valor que se lhes confere, pela dificuldade em separar-se a responsabilização pelos atos de cada membro. Alguns deles inclusive exigem maior grau de abstração da parte dos Estados: a universalização dos direitos humanos, por mais sensata que possa parecer, não encontra o mesmo respaldo em todas as nações, tampouco elas os elencam da mesma maneira.

Mas mesmo que não de maneira unânime, iniciaram-se debates mais robustos sobre aquelas agendas políticas chamadas de *Global Commons*, ou Comuns Globais. Comuns porque igualmente da responsabilidade de todos, que a todos podem afetar. Por isso que hoje o conceito de soberania vem sendo atualizado; a forma como a CF do Brasil a entende já demonstra essa adaptação, como visto acima. Mas então quais seriam os Comuns Globais? Os já mencionados direitos humanos o são, assim como o comércio global ou, de extrema importância aqui, o meio ambiente (BAYLIS *et al*, 2008). As florestas, como parte representativa que são da noção de meio ambiente, estão deixando, assim, de ser compreendidas como recurso que diz respeito somente a um país para serem alçadas a um nível superior de importância, o que tem gerado muito debate entre as nações. Porém é preciso entender primeiro o que torna as florestas um *Global Common*, quais as implicações disso, como tem evoluído o debate, antes de se avaliar como a França e o Brasil tem tratado a floresta Amazônica.

## **2.2 A Floresta como um Bem Comum Global**

A existência dos Bens Comuns Globais foi bem ilustrada no artigo de Garret Hardin intitulado *A Tragédia dos Comuns*, publicado na revista *Science*, em 1968. Com inspiração malthusiana, Hardin discute o problema de sobre-exploração dos recursos naturais diante do crescimento populacional incessante, que já se fazia sentir em meados do século passado. Para conseguir transmitir seu ponto de vista, o autor toma o exemplo de um pasto de uso comum (um Bem Comum) e do comportamento dos pastores que o utilizam. Cada pastor, visando à maximização dos seus ganhos, buscaria, sempre que possível, acrescentar uma cabeça de gado ao terreno de pastoreio, aumentando sua propriedade. Agindo assim, eles investiriam em um futuro mais seguro para a sua família. Quanto mais, melhor.

Para Hardin, “Aí está a tragédia” (1968, p. 1244). Pois, por mais tempo que tomasse, em algum momento a quantidade de cabeças de gado no pasto se tornaria superior à de preservação do campo, o que levaria à ruína de todos ao mesmo tempo. Enquanto todos são, racionalmente, estimulados a aumentar indefinidamente seu rebanho, o recurso natural de que dispõem em comum para fazê-lo é limitado. Garret usa essa compreensão para esclarecer o que, em sua opinião, o crescimento populacional vai causar à Terra, com os correlatos aumentos da exploração e da poluição.

Apesar de, até certo grau, ser uma exposição polêmica, *A Tragédia dos Comuns* tem sido muito utilizada na agenda da sustentabilidade, por lograr entrelaçar pensamentos de ordem econômica e da causa ambiental. No dilema de Hardin, o pasto representa os recursos naturais disponíveis, de ordem finita, e o rebanho, as aspirações econômicas do homem. O pastor é estimulado a desejar concentrar mais cabeças de gado no campo, pois assim garante com mais segurança o seu bem-estar e o de sua família. Contudo, sua lógica sofre revés inesperado quando percebe que seu impulso econômico acabou sendo a causa de sua derrocada. As preocupações com o desenvolvimento sustentável surgem para evitar que o dilema de Hardin se torne realidade.

De forma mais técnica, nas relações internacionais, os Bens Comuns são os recursos de uso compartilhado aos quais os indivíduos têm acesso, de forma independente e de acordo com sua necessidade. Eles podem ser os oceanos, na exploração descontrolada de frutos do mar; ou a atmosfera terrestre, afetada pelo despejo de poluentes, que acabam afetando a qualidade de vida; ou mesmo, em versão mais contemporânea, a internet (LOADER, 2004), com tentativas de limitação de uso. Em outras palavras, a exploração coletiva do recurso – que é limitado – acaba levando ao desgaste e ao esgotamento, o que é contrário à existência do próprio Bem Comum.

A exploração das florestas, assim, enquadra-se muito bem na *Tragédia dos Comuns*, pois elas são bens finitos e abertos à apreciação do público. As mais extensas, como a Amazônica, são de muito

difícil monitoramento, o que torna o desdobramento de atividades econômicas ilícitas uma realidade não descartável. Além disso, aqueles que fazem uso dos recursos florestais, agindo de acordo com seu interesse individual, muitas vezes não conseguem visualizar o cenário de esgotamento futuro do bioma. Em outras palavras, isso significa que os advertir sobre a imprudência de suas atividades pode ser em vão, até que já se possa vislumbrar o cenário de calamidade. Na Europa, por exemplo, onde a cobertura vegetal natural quase não existe mais, precisou-se temer a devastação completa das florestas antes que se conseguissem instaurar verdadeiras políticas de recuperação florestal. Na França, ela chegou a 15% da cobertura original; na Europa ocidental, como um conjunto, o desmatamento ultrapassou 70% dos biomas florestais (VISSEREN-HAMAKERS & GLASBERGEN, 2007; GULBRANDSEN, 2005; PATTBORG, 2005).

As florestas são um tema sensível hoje das relações internacionais. Elas são oásis de biodiversidade, resguardam a identidade natural do planeta, têm importante papel na manutenção do equilíbrio ecossistêmico e agem como sumidouros de monóxido de carbono, caráter especialmente importante no debate sobre o aquecimento global. Elas foram alçadas a um nível superior de importância na política internacional, sendo consideradas assunto inescapável de qualquer negociação, em quaisquer instâncias de deliberação. Citando Amy Dehon Dalmedico, Larrère constata que, num espaço de mais ou menos 10 anos, a mudança climática deixou de ser unicamente debate científico especializado, para virar objeto político de viés não só ambiental, mas também econômico, social, jurídico, diplomático. Com efeito, falar de meio ambiente é tocar em um emaranhado de questões complexas, interligadas em relação de cadeia, “o todo não podendo se resolver senão em nível internacional” (2012, p.27-28).

*Grosso modo*, existem três tipos de coberturas florestais pelo mundo, com características peculiares de cada região às que pertencem: elas são as boreais, nas regiões muito frias, onde a exploração madeireira está muito presente; as temperadas, que mais sofreram com a industrialização, das quais as europeias; e as tropicais, como a Amazônica, que são as mais biodiversas, mas também as hoje mais ameaçadas com a atividade humana insustentável (ANTUNES, 2012). Uma explicação mais profunda sobre estas últimas se faz pertinente aqui.

Os países detentores de florestas tropicais são também os países em desenvolvimento, ou aqueles em que a atividade econômica aconteceu mais tardiamente. Talvez exatamente por isso ainda haja tanto território florestal neles. Em outras palavras, o tão criticado subdesenvolvimento teria sido a salvação dos biomas. Isso, contudo, não serve de alento, mas de preocupação, porque, hoje ainda,

apesar de tudo que já se presenciou, se costuma pensar que o desenvolvimento e o meio ambiente são grandezas excludentes, no sentido de que a natureza limitaria a exploração do pleno potencial humano. O filósofo português Boaventura de Sousa Santos (2008) atribui essa herança à abordagem do pensamento filosófico e científico do mundo Ocidental, dos séculos XVI ao XIX, de inspiração cartesiana. O estado de esgotamento de recursos, a maneira imediatista e egoísta de impulsionar o desenvolvimento, bem à maneira da *Tragédia dos Comuns*, segue sendo o parâmetro de crescimento adotado pela sociedade internacional. Aproximando o raciocínio da análise sobre as florestas tropicais, isso quer dizer que, inevitavelmente, elas serão desmatadas em prol da utopia do desenvolvimento econômico humano.

Como já se ressaltou antes, a porção do bioma Amazônico já destruído pela atividade humana ultrapassa a área total do território da Alemanha (GREENPEACE, 2015). Existe intenso debate internacional sobre gestão de florestas e forte pressão - em especial - sobre o Brasil no que diz respeito à conservação da floresta. Apesar de o Brasil compartilhar a gestão da Amazônia com oito outros países, dos quais a Guiana Francesa, acontecimentos recentes de facilitação do uso do bioma têm sido um catalisador de críticas internacionais contra o país<sup>8</sup> (BARBOSA, 2003; GUIMARÃES, 2015). Um raciocínio simples, mas pouco evidente, pode aumentar o grau de alerta sobre a conservação Amazônica. Como visto acima, as florestas temperadas europeias chegaram ao limite da extinção por causa a atividade industrial no continente. Pouquíssimo da cobertura vegetal original manteve-se em pé; atualmente, programas de recuperação florestal foram instalados para responder ao passivo ambiental. Ora, se já se destruiu mais da Amazônia que o território inteiro da Alemanha, a América do Sul não está muito atrás da Europa em termos de destruição total do meio ambiente, sobretudo quando se inclui no cálculo o desmatamento de todos os outros biomas. O dado é assustador levando em consideração que essas nações ainda não alcançaram o desenvolvimento pelo qual tanto anseiam.

É impossível aferir com exatidão o quanto se perdeu com a sobre-exploração do meio ambiente. Espécies e plantas que deixaram de existir, antes da melhor compreensão de seus componentes químico-biológicos; a diversidade em código genético que poderia ter tido uma finalidade científica mais nobre; o desaparecimento de sítios de sumidouro de monóxido de carbono, enfraquecendo a luta contra o aquecimento global, entre outros. No centro de todas as questões, porém, é possível identificar o homem, na figura do pastor da *Tragédia dos Comuns*. Racional, motivado por seus desejos de bem-estar mais imediatos, o homem desmata, polui, sobrecarrega e

---

<sup>8</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2017/08/1912465-temer-extingue-reserva-na-amazonia-para-ampliar-exploracao-mineral.shtml>

destrói. Suas aspirações são diretamente proporcionais à sua miopia. Como o pastor, o homem acrescenta uma cabeça de gado sempre que a oportunidade se lhe apresenta, na crença de que o campo comum será abundante o suficiente para o seu rebanho e o dos outros. Quando o homem está mais vulnerável e dependente, o recurso esgota-se, e todos os pastores ficam desprovidos. Nesse momento, porém, não a mais o que fazer, a esterilidade do campo é irreversível para a noção de tempo humano. A floresta Amazônica, apesar de ameaçada, ainda não se encontra em grau tão avançado de fragilidade autorregenerativa. O que será feito agora e nos próximos anos é determinante para a sobrevivência do bioma. Por isso estudar os Códigos Florestais de Brasil e França é tão relevante para a realidade Amazônica. Mais abaixo, retorna-se à *Tragédia dos Comuns*, com a solução oferecida por Garrett Hardin ao problema dos Bens Comuns.

### 2.2.1 Antropoceno

Quando James Lovelock escreveu a obra *A Vingança de Gaia*, o furacão Katrina acabara de devastar a costa do estado americano de Luisiana. As questões políticas e humanitárias envolvendo o resgate de Nova Orleans, cidade mais populosa do estado, até hoje provocam um apelo emocional nas pessoas. Lovelock utilizou a catástrofe para sensibilizar os leitores do que virá a acontecer, se a destruição diária do meio ambiente não for interrompida. Segundo ele, “isso [o Katrina] não é nada comparado com o que poderá advir em breve: estamos abusando tanto da Terra que ela poderá se insurgir e retornar ao estado quente de 55 milhões de anos atrás, e se isso acontecer, a maioria de nós e nossos descendentes morreremos” (2006, p. 15).

A referência à obra *A Vingança de Gaia* faz-se bastante oportuna, tendo em vista que recentemente, no ano de 2017, o furacão Irma, de fúria semelhante à do Katrina, assolou o estado da Florida e levou destruição a diversas ilhas caribenhas. Apesar de não se saber cientificamente até que ponto fenômenos tão avassaladores foram fortalecidos pelo aquecimento global, e tudo aquilo que ele implica, tem-se consciência de que a atividade humana contínua tem acelerado o ciclo de autodestruição pelo menos de alguns ecossistemas terrestres. Suspeita-se que há um limite de temperatura ou de concentração de dióxido de carbono na atmosfera, embora não se saiba ao certo qual seja. O problema é que, uma vez esse ponto ultrapassado, “nada que as nações do mundo façam alterará o resultado, e a Terra mudará irreversivelmente para um novo estado quente” (LOVELOCK, 2006, p. 19).

O inglês fala de retorno a uma época quente, porque há 55 milhões de anos, no início do Eoceno, houve um aumento médio de 8°C nas zonas temperadas da Terra e de 5°C nas zonas tropicais. O motivo: liberação na atmosfera de gases de efeito estufa semelhante à atual, da poluição humana. Ou seja, registra-se hoje, como resultado da atividade humana, uma influência na fisiologia da Terra de magnitude equivalente àquela responsável pelo surgimento de uma nova era geológica. E a ação industrial do homem mais significativa se iniciou há apenas 250 anos.

Por esse motivo, alguns autores passaram a chamar o período geológico atual de Antropoceno (CRUTZEN, 2002). Ele seria, então, a era “na qual a humanidade tornou-se uma força geológica dominante que age globalmente sobre o conjunto do planeta, com consequências que não se reduzem à mudança climática (mesmo se esta é a manifestação mais impressionante) (LARRÈRE, 2012, p. 19). Não só o uso de combustíveis fósseis seriam a causa da destruição humana da Terra, mas também o desperdício maciço de água doce, o ritmo elevado de extinção de espécies animais e vegetais e o crescimento exponencial da população mundial (DÉLÉAGE, 2010, *apud* LARRÈRE, 2012).

As pessoas, desde sempre, agem como se o planeta fosse apenas uma fonte de recursos essenciais à vida. Objeto, ele convida os seres humanos a usufruir daquilo que ele oferece, gratuitamente. Estática e inanimada - de acordo com os parâmetros antrópicos - a Terra está sujeita à posse e à servidão. Michel Serres (1995) atribuiu esse comportamento à atitude derivada da filosofia de René Descartes, através da qual seria possível conceber o domínio distanciado, despersonalizado das coisas.

A visão impessoal da Terra, apontada e criticada por Michel Serres, também é rejeitada pela Teoria de Gaia, mencionada acima.

Partindo do centro para fora, a Terra é quase totalmente constituída de rocha fundida e metal. Gaia é um invólucro esférico fino de matéria que cerca o interior incandescente. Começa onde as rochas crustais encontram o magma do interior quente da Terra, uns 160 quilômetros abaixo da superfície, e avança outros 160 quilômetros para fora através do oceano e ar até a ainda mais quente termosfera, na fronteira com o espaço. Inclui a biosfera e é um sistema fisiológico dinâmico que vem mantendo nosso planeta apto para a vida há mais de 3 bilhões de anos. Chamo Gaia de um sistema fisiológico porque parece dotada do objetivo inconsciente de regular o clima e a química em um estado confortável para a vida. Seus objetivos não são pontos fixos, mas ajustáveis a qualquer meio ambiente atual e adaptáveis às formas de vida que mantenha (LOVELOCK, 2006, p. 27).

Eis então a definição de Gaia, nas palavras de seu próprio criador. Esse conceito ganhou respaldo científico em 2001, quando comunidades científicas de quatro programas internacionais sobre

mudanças na Terra encontraram-se em Amsterdã e celebraram, como primeiro tópico da Declaração resultante que a Terra é um sistema autorregulador (AMSTERDÃ, 2001). Gaia, então, não deve ser confundida com a definição de biosfera, tampouco com a noção de um organismo inanimado, incapaz de reagir ao estímulo gerado pelo homem. Ela molda-se, adapta-se, recolhe-se e regenera-se. Seu compromisso se firma com a manutenção da vida na Terra. Por isso a ideia, mencionada anteriormente, de insurgência de Gaia contra a humanidade. Se ela for empurrada ao limite de seu ponto de equilíbrio vital, ela transforma-se e ajusta-se, sem respeitar o elemento homem.

Visualizando cenário semelhante, Michel Serres elabora obra na qual descreve o que ele considera a verdadeira guerra mundial, travada entre o homem e o planeta, o sujeito e o objeto, na concepção ainda hoje em voga. A humanidade, segundo o autor, tem imposto sobre o mundo males piores que a combinação dos dois conflitos mundiais travados no século XX (2011). O desfecho dessa vez, porém, será diferente: o lado mais fraco desse contrato natural, o próprio homem, é o lado perdedor, prejudicando-se sobremaneira com o conflito (SERRES, 1995).

Quando se tomam, por exemplo, algumas projeções feitas para a floresta Amazônica, parece que os vaticínios de Serres e Lovelock estão corretos. Estudos indicam que o bioma adquirirá as características de deserto ou de cerrado caso a temperatura média na região sofra aumento de 4°C. Mudança de dinâmicas de vento, correntes marítimas ou de evaporação da água podem acelerar o processo (COX et al, 2000). A Amazônia sendo extinta, os efeitos do aquecimento global serão aprofundados, claro. As negociações internacionais voltadas para o clima, hoje, falam de aumento da temperatura entre 1,5°C e 2°C, nos próximos anos, o que para alguns especialistas já é meta impossível de cumprir (LOVELOCK, 2009).

A sociedade internacional, desde em especial a Eco 92, tem promovido o ideal do desenvolvimento sustentável como uma panaceia para o meio ambiente, resposta à altura das necessidades fisiológicas da Terra. Acredita-se que os três pilares contemplados pelo desenvolvimento sustentável, o social, o ambiental e o econômico, ao mesmo tempo em que logram ser convenientemente inclusivos diante das necessidades do crescimento humano, são o contraponto sob medida ao *laissez-faire* do liberalismo econômico.

Porém, a questão da utilidade econômica dos recursos naturais é de alta complexidade. Nem todos eles possuem, necessariamente, utilidade financeira direta e, por isso, não se inseririam, de forma evidente, no processo produtivo da atualidade. Desse modo, o risco seria de o desenvolvimento sustentável valorizar alguns recursos em detrimento de outros e acabar permitindo, em nome do

próprio regime ambiental, que porções das reservas naturais fossem extintas, por não levarem, segundo um julgamento de época, ao desenvolvimento humano. Sabendo-se que o valor de produtos e de bens muda conforme as prioridades de cada tempo histórico, o conceito teoricamente poderia permitir que, a cada novo momento, se fizesse o uso dos recursos considerados mais adequados para o paradigma de desenvolvimento. Essa lógica geraria um ciclo imprevisível de exploração dos recursos naturais. O meio ambiente poderia, assim, tornar-se vítima do conceito de desenvolvimento sustentável, no longo prazo, e as florestas serem absorvidas pela *Tragédia dos Comuns*, pelos pastores ávidos por mais uma cabeça de gado.

Dessa forma, nem todos os especialistas creem na efetividade do desenvolvimento sustentável, que teria valor político - de acalmar a opinião pública mundial - mais do que valor ecológico-ambiental. Mesmo reduzindo-se o consumo de combustíveis fósseis, reflorestando-se áreas devastadas, ter-se-ia o mesmo que “um barco navegando a 25 nós, em direção a uma barreira rochosa, contra a qual ele inevitavelmente se chocará, e de cuja cabine de comando o piloto aconselha a sala de máquinas a reduzir a velocidade a um décimo da original, mas sem mudar o curso do navio” (SERRES, 1995, p. 30). Com pensamento semelhante, Lovelock, que sempre foi associado a uma vertente mais radical do ambientalismo, argumenta que a única maneira de tentar reverter a transformação de Gaia seria encerrando imediatamente o uso de combustíveis fósseis, o desmatamento de florestas originais ou replantadas. O que, para ele, não tem a mínima chance de ocorrer (LOVELOCK, 2006).

Na realidade, ambos os autores avançam proposta filosófica para recuperar a Terra: os humanos entrarem em simbiose com o meio ambiente. O homem seria um invasor no hospedeiro Gaia, mas ele aprenderia a empreender um relacionamento duradouro e mutuamente benéfico. Apesar de bastante intuitiva do ponto de vista teórico, talvez falte à proposta uma abordagem mais pragmática do problema. Nem Lovelock, nem Serres apresentam um plano estratégico concreto para atingir o nível de simbiose terrestre. Sem ele, a ideia fica submersa no plano das ideias.

Mas como se sabe, semelhante plano estratégico ainda não existe. Se houvesse solução fixa, cômoda e oportuna para o dilema da conservação das florestas, o regime internacional do meio ambiente teria hoje configuração radicalmente diferente. E não haveria razão para a realização desta pesquisa. O advento do conceito de desenvolvimento sustentável, com os três pilares que contempla, o natural, o econômico e o social, não logrou avançar respostas incontestáveis ao problema, como se

viu antes. Ele acaba funcionando mais como plataforma de inspiração para a elaboração de projetos econômicos do que propriamente a solução em si.

Existem, porém, algumas frentes que têm, sim, avançado possíveis soluções ao impasse ambiental. E elas são de três ordens: internacional, nacional e privada. Garrett Hardin, na obra *A Tragédia dos Comuns*, discutida acima, elege a estratégia privada como a mais adequada à conservação dos Bens Comuns. Ele é bem claro quando defende a privatização dos recursos. Segundo Hardin, só assim se evitaria o risco da sobre-exploração dos recursos. Pois no compartilhamento do campo comum, o pastor não teria o instinto de conservação necessário para respeitar as limitações ecológicas e regenerativas do Bem. Diante dos outros pastores, os quais também buscam a maximização dos ganhos, ele se apressaria para garantir espaço para o seu rebanho no pasto, sendo estimulado a aumentar suas posses. Se lhe fosse oferecido ou vendido apenas um quinhão do campo, que se tornaria sua propriedade, ele passaria a se preocupar mais com a permanência dos negócios, esforçando-se para garantir a manutenção de seu espaço (HARDIN, 1968).

Na Amazônia, a tragédia adviria, por exemplo, da contínua venda de terras, da liberação ininterrupta e sem critérios de seu uso econômico, ou ainda pelo afrouxamento das leis contra o desmatamento - o que de fato aconteceu no Brasil, como se analisará no próximo capítulo -, pela falta de fiscalização do território florestal, o que facilita o desmatamento ilegal, a incursão de grupos clandestinos que exploram de maneira insustentável os recursos Amazônicos. Considerando a realidade da floresta nas últimas décadas (BARBOSA, 2003), assim como a mudança recente do Código Florestal brasileiro, que será analisada mais adiante, torna-se muito difícil acreditar que a simples privatização da floresta seria o suficiente para estancar o desmatamento. Há, porém, outras formas - mais contemporâneas - de promover a privatização da exploração dos recursos naturais, que estão em voga no regime internacional e produzem efeitos positivos ao redor do mundo. Eles podem ser mais efetivos na conservação da floresta Amazônica. Esses mecanismos são expostos mais abaixo.

O jurista holandês Hugo Grotius, citado anteriormente, embora tenha vivido em época distante, no século XVII, afirma, assim como Hardin, que alguns recursos são naturalmente destinados ao uso comum. Contudo, a solução que elenca ao impasse da gestão deles é diametralmente oposta à de Hardin. Ele advoga pela não possibilidade de privatização dos bens comuns. O desafio histórico-político que o interpela é outro: o risco de perda do direito de navegar pelos mares e oceanos. Algumas nações mais poderosas queriam assegurar-se o direito único de circular livremente por águas que deveriam ser consideradas internacionais, o que ia de encontro aos

interesses de seu país e limitaria a capacidade de desenvolvimento de países menos expressivos, notadamente através do comércio. Diante de tal risco, Grotius argumenta que, enquanto alguns recursos naturais podem ser apropriados pelo homem, outros não o podem, em função da essência deles. Ele fundamentava suas teorias, seus escritos, no direito natural e no direito das gentes, uma denominação mais antiga para o direito internacional (ALMEIDA, 2017).

A privatização à que o jurista se refere, porém, é distinta da defendida por Hardin, que utiliza a definição atual do termo. Para Grotius, privatizar significa o ato de uma nação se apoderar daquele bem, fazendo o uso que quiser dele. Já na acepção atual, a expressão significa transferir o bem ao domínio de um indivíduo, de uma empresa (HOUAISS, 2017). Apesar de diferentes, ambas definições guardam um significado em comum, que é o mais importante aqui: elas têm o sentido de excluir algo do seu usufruto coletivo, dedicando-o a um proprietário que é soberano sobre o seu destino. Para os fins desta pesquisa, não é relevante se a exclusividade é exercida por ente público ou privado, mas que se retira à coletividade o direito de ter acesso ao bem, que o recurso se torna uma propriedade.

Segundo Grotius, a tentativa de privatizar um Bem Comum seria uma transgressão tão grave, que ela ensejaria justificativa legal para a declaração de guerra. Os mares eram, talvez, o Bem Comum mais precioso no século XVII. Eles eram o meio através do qual o comércio podia se concretizar, permitiam, portanto, a realização de um direito essencial. Assim, respeitar aquilo que não é passível de apropriação seria tão somente obedecer a princípio ético das relações internacionais (ALMEIDA, 2017). O jurista holandês usa o direito natural para embasar seus argumentos, ele recorre inclusive a forças sobrenaturais no sentido de manifestar os motivos pelos quais a prepotência de algumas nações não encontraria respaldo lógico para se apoderar de bens que essencialmente pertencem a todos. Segue, assim, uma passagem da obra de Grotius:

O direito natural é tão imutável que não pode ser mudado nem pelo próprio Deus. Por mais imenso que seja o poder de Deus, podemos dizer que há coisas que ele não abrange porque aquelas a que fazemos alusão não podem ser senão enunciadas, mas não possuem nenhum sentido que exprima uma realidade e são contraditórias entre si (GROTIUS, 2005, p. 81).

Buscando inspiração no autor, é necessário relacionar os argumentos dele em prol dos mares com a defesa da Amazônia, um dos Bens Comuns mais importantes – e ameaçados – do século XXI. O acesso de todos os seres humanos ao meio ambiente saudável, com ar mais próprio à respiração, água doce de melhor qualidade, clima ameno no dia-a-dia depende em certa medida da existência da

floresta Amazônica. Sem mencionar ainda outros benefícios universais que ela proporciona de mais difícil aferição: as riquezas ecossistêmicas, a diversidade biológica, ainda não devidamente catalogadas ou compreendidas. O direito ao meio ambiente saudável, e logo a um bioma Amazônico enérgico, é complementar ao direito à vida e superior ao direito ao comércio. A floresta torna-se, desse modo, um recurso natural essencialmente coletivo.

Há, contudo, uma diferença fundamental entre o Bem Comum mares e o floresta. Grotius posicionava-se contra os excessos soberanos de alguns países mais poderosos, que visavam a dominar a navegação. A essência de seus argumentos advogava o livre uso dos mares. O recurso comum era o meio de se atingir um fim: o comércio. Mas já em relação à Amazônia, assiste-se a uma inversão dos fatos, pois ela é ao mesmo tempo meio e fim. Diferentemente dos mares, a floresta não requer o seu livre uso; muito provavelmente isso a levaria à extinção, pela sobre-exploração, o que seria muito arriscado para o planeta. A Amazônia precisa ter a garantia de sua permanência assegurada, ela exige o direito de existir. Nesse sentido ela é um fim em si mesma; porém, na medida em que oferece melhores condições à realização da vida humana, ela é um meio a se preservar.

O conceito de Bem Comum que se extrai do artigo *A Tragédia dos Comuns*, de Garret Hardin, é frequentemente usado para tratar de recursos de natureza supranacional. Mas supranacional não significa aqui estar acima e independente da instância inferior que seria o Estado, o que em certa medida acontece com os oceanos. Uma parte deles é reservada a cada país costeiro existente, mas o restante, ou maior parte, é de uso comum a todos os Estados e atores internacionais. No caso da floresta, supranacional significa bem cuja existência interessa a mais de um país, cuja relevância só pode ser medida coletivamente, na medida em que ele beneficia todos. Os Bens Comuns propõem assim uma reavaliação do princípio de soberania, assim como uma ressignificação da ideia de posse sobre os recursos naturais. A soberania não deixa de existir, é rebaixada de categoria ou é extinta; ela apenas se ajusta para não mais permitir a manipulação irrestrita e inconsequente dos Bens Comuns.

Até hoje, os objetivos mais elementares da vida na sociedade de Estados – e da soberania – têm sido a limitação da violência, a capacidade de honrar promessas/acordos com os outros atores internacionais e a estabilização da posse sobre o território, com regras de propriedade (BULL, 2002). Mas como visto, a floresta Amazônica e alguns outros recursos desafiam a tradição moderna das relações internacionais. As nações do mundo e a política internacional reconhecem a supranacionalidade do meio ambiente, apesar de o debate não ser unânime, tampouco se desenvolver sem dificuldades nem recuos. Uma das vias buscadas para a conservação dos Bens Comuns é a

privada, a mesma advogada por Garret Hardin. Mas não só ela. Existem também iniciativas da ordem soberana dos Estados e outras da sociedade internacional em conjunto. Cada uma das vias oferece soluções distintas ao esgotamento dos recursos naturais. Abaixo, apresentar-se-á como o regime internacional do meio ambiente vem tentando introduzir, estimular popularizar o tratamento de recursos naturais, notadamente as florestas, como Bens Comuns Globais. Essas iniciativas influenciam as políticas estatais de conservação do meio ambiente, seja com a elaboração de normas e tratados, seja beneficiando projetos de cunho privado potencialmente mais eficazes do que a simples privatização dos recursos. O conhecimento das negociações internacionais faz-se muito importante para melhor compreender-se as políticas e os Códigos Florestais de Brasil e França. Nos próximos capítulos, serão feitas, sempre que pertinente, referências aos mecanismos descritos abaixo.

### **2.3 A preservação das florestas e a soberania na política internacional**

A boa governança ambiental global existe quando os países são levados a enxergar para além de sua soberania. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica, tratado celebrado no Rio de Janeiro, em 1992, reconhece a soberania nacional sobre os recursos naturais. Porém incita a todos a conservar a biodiversidade não só na sua jurisdição, mas no território de toda a sociedade internacional. Esse foi um momento de reconhecimento generalizado de que, para alguns temas, como o ambiental, a ação dos atores deve confluir, pouco importando as diferenças. Cada jurisdição nacional deve assim adotar dispositivos que garantam o bem-estar do meio ambiente internacional.

Uma variedade de atores e de processos, derivados ou não do interior da soberania estatal, estão inseridos na governança ambiental global (PATERSON & HUMPHREYS & PETTIFORD, 2003). Alguns deles, como citado por Spector (1992), são: governos, comunidade científica, organizações internacionais, organizações não governamentais, a sociedade, entes privados e a mídia. Desse modo, não só os Estados soberanos devem ser considerados atores do regime do meio ambiente e das florestas, apesar de eles concentrarem muito poder nos processos, na dinâmica.

O tema do meio ambiente perpassa inúmeros aspectos e esferas da vida humana; ele tem força para influenciar o funcionamento da economia, para inspirar a elaboração de códigos e leis e para ensejar considerações de natureza ética de reorganização dos hábitos individuais (LARRÈRE, 2012). A multiplicidade de setores envolvidos torna difícil a evolução incólume do regime ambiental.

A criação de instituições e de normas se coaduna com as necessidades de conservação dos BCGs que são o meio ambiente e as florestas, pois elas estimulam um debate entre os atores internacionais e orientam a ação deles para fins considerados convenientes à vida da sociedade como um todo. Muitas vezes, essas instituições e normas funcionam como catalizadores de transformação do sistema. No estado atual das relações internacionais, o meio ambiente vem sendo tratado de forma secundária, como debate de *Low Politics* – em oposição ao *High Politics* da segurança (BAYLIS et al, 2008). A política internacional das últimas décadas não tratou a agenda ambiental com o devido grau de urgência, como é observado constantemente na tentativa de reduzir a severidade das regras e diminuir o número de obrigações (MITCHELL, 2006). O resultado dessa atitude, pode-se argumentar, é uma natureza caótica, repleta de detritos de origem humana, crescentes níveis de poluição atmosférica, aquecimento global, desmatamento florestal, diminuição da biodiversidade.

O regime ambiental talvez seja um dos mais difíceis de se impor, na medida em que as consequências do não cumprimento de seus princípios pode acarretar problemas de difícil aferição no tempo presente (SKJÆRSETH & STOKKE & WETTESTAD, 2007), mas com consequências nefastas para a permanência da raça humana no planeta. Guardando-se as devidas proporções, é legítimo afirmar que o regime do meio ambiente lida com questões de implicação tão sérias quanto as do regime de segurança, ou seja, com as de *High Politics*.

O meio ambiente impõe-se agora como tema obrigatório extranacional. A atuação e os esforços dos Estados acabam confluindo para a elaboração de comportamentos previsíveis, condizentes com a existência de um sistema mais estável, apreciado pela comunidade internacional. Esse instinto de defesa estatal – necessidade imposta pela natureza anárquica - não brota de maneira inesperada, na forma de verdade incontestável das relações internacionais. Ele surge conforme as necessidades regionais, globais; é fruto de longos debates, de longas deliberações, da atuação intensa dos atores internacionais através do tempo, na tentativa de solucionar problemas que afligem a todos os participantes.

O debate ambiental moderno teve início na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, de Estocolmo, 1972. Embora ele tenha sido o tema de discussões internacionais variadas, nas últimas quatro décadas, persiste o sentimento de que falta objetividade no debate, de que a maioria dos países protela ao máximo adotar plano de ação decisivo para preservar o patrimônio natural (MITCHELL, 2006). Em outras palavras, ainda se assiste às soberanias tratarem seus recursos

naturais e a atmosfera terrestre como patrimônio próprio, como se a humanidade não estivesse se aproximando de uma tragédia ambiental (LOVELOCK, 2006).

### 2.3.1 Soluções da sociedade internacional: o multilateralismo

Nas relações internacionais, toda discussão sobre os grandes temas acontece pela via privilegiada do multilateralismo (CHASEK, 2001). O multilateralismo muito revela da realidade da sociedade internacional: mesmo existindo diferença entre os Estados em relação ao poder que possuem, à região geográfica em que estão inseridos, entre outros, não há nenhuma instância de ordem que se sobreponha àquela dos próprios Estados; ou seja, os Estados têm, em teoria, liberdade de ação nas relações internacionais, já que não precisam prestar contas a nenhuma intuição superior. Desse modo, o multilateralismo é, ao mesmo tempo, o meio por excelência de comunicação entre os países e a melhor estratégia de sobrevivência no sistema, pois com o contato regular, é reduzido o risco de alguém tomar iniciativas que possam ameaçar os iguais.

O multilateralismo, pelo menos desde a II Guerra Mundial, tem ocorrido de duas maneiras. Ou ele está centrado nas negociações promovidas pela Organização das Nações Unidas, ou centrado nos próprios Estados, quando estes, sem intermediários, iniciam um processo de diálogo. A ONU, contudo, tem sido grande facilitador e legitimador das negociações internacionais, muitas vezes pautando a agenda de discussões, mas não é o único a fazê-lo (CHASEK, 2001).

No regime ambiental, podem-se encontrar os dois tipos de negociação multilateral. Exemplo da *state-centered* é aquela protagonizada pelos membros da União Europeia, que tem como foco criar medidas, determinações, orientações a serem seguidas por todos, internamente. Já as *UN-centered* geralmente são incentivadas pelas agências especializadas. Há uma sobreposição de agências que tratam do meio ambiente, cada uma na sua esfera de especialização, mas uma delas é a que deve ter precedência e coordenar as demais, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). O PNUMA possui uma lista de mais de 155 acordos ambientais travados em escala regional e global, desde 1921. Depois da conferência de Estocolmo, foram mais do que 90, o que demonstra a concentração de negociações internacionais para o meio ambiente ocorrida na era moderna do debate (PNUMA, 2016).

A discussão sobre o meio ambiente é particularmente confusa porque ela precisa aproximar dois campos que nem sempre são convergentes: o científico e o político. Ciência e política operam

sobre bases diferentes – às vezes conflitantes -, com tempos diferentes e buscando fins que não necessariamente dialogam. A interação entre as áreas pode produzir resultados, acordos, que tragam a falsa sensação de que o problema ambiental está sendo sanado, mas na verdade, com frequência, só é gerada mais incerteza. James Lovelock (2009) expõe com muito ceticismo a unanimidade atingida pelos dois lados em torno da questão da elevação da temperatura média da Terra até 2050, durante o Painel Intergovernamental para a Mudança do Clima de 2007. Ele se pergunta como é possível que variado grupo de cientistas, de áreas não intercedentes, estudando o meio ambiente através de prismas, às vezes, completamente distintos, chegue a uma solução em comum em tão curto espaço de tempo. Para ele, não existe exemplo mais categórico da relação perniciososa que pode acontecer entre ciência e política no debate ambiental.

É incorreto dizer que os Estados soberanos não têm interesse algum em solucionar o impasse ecológico; as dezenas de convenções e tratados existentes atestam a preocupação pelo tema. Falta, porém, maior comprometimento dos Estados. Pois engajamento de verdade e ânimo para negociar incisivamente só surgem quando os membros:

consideram o *status quo* inaceitável. Com frequência, Estados antecipam custos elevados, até crises, se os mesmos rumos forem mantidos. Embora seja do interesse de cada Estado encontrar um acordo de como gerir o problema, também lhes é do interesse ceder o mínimo e ganhar o máximo possível<sup>9</sup> (CHASEK, 2001. p.13).

Tal ponto de virada ainda não foi atingido, em função do comportamento sobremaneira soberanista que as nações costumam ter. Há então um problema estrutural no regime do meio ambiente e das florestas, contexto de esquizofrenia aparente que precisa ser superado pelos negociadores internacionais. Os ganhos da cooperação ambiental só ficarão evidentes no médio ou longo prazos, com os benefícios do não esgotamento dos recursos naturais.

Mas até que o ponto seja atingido, a sociedade internacional muito precisará fazer, e algumas medidas não serão de fácil implementação, nem consideradas populares. Por essa razão e por outras é tão difícil convencer os Estados a alterar o *status quo*. O regime ambiental possui incongruências contraproducentes na hora de incentivar os atores internacionais a reverter o sistema. A incerteza científica que ronda as mesas de negociação sobre o tema é um importante fator do ceticismo

---

<sup>9</sup> “[C]onsider the status quo unacceptable. Quite often states anticipate high costs, even crisis, if existing trends continue. Although it is in every state's interest to reach agreement on how to manage the problem, it is also in their interest to give up as little and gain as much as possible”.

(VICTOR, 2007). Apesar de se perceber que o planeta Terra tem reagido ao aquecimento global e à exploração dos recursos naturais, não se sabe em que medida as reações são resposta à atividade humana, tampouco existe consenso sobre aonde a dinâmica vai levar. A ciência é uma linguagem, um método de produção de conhecimento que pode ser usado tanto para fazer coisas boas quanto para fazer coisas ruins (SANTOS & BECKER, 2012). Então peritos de todos os ramos podem devotar-se à mesma ciência para encontrar resultados conflitantes ou opostos, dependendo do que se analisa e do que se busca provar. Apenas uma ciência responsável, apoiada em questionamentos éticos e em abordagem ampla da realidade asseguraria desenvolvimento benéfico, inclusivo e verdadeiramente sustentável (SANTOS, 2008).

O horizonte temporal das negociações voltadas para o meio ambiente é outro importante fator que contribui para o ceticismo. Tempo aqui tem de ser compreendido de duas maneiras diferentes. Uma delas é o tempo de negociação de tratados e convenções, que pode durar anos para atingir resultados pouco convincentes. Às vezes, corre-se o risco de que a questão objeto de bateria de negociações internacionais, por causa do tempo transcorrido, acabe tendo piorado no momento em que for fechado acordo entre as partes (CHASEK, 2001). A segunda é o longo tempo que se precisará esperar para se colherem os primeiros resultados de um regime ambiental radicalmente novo. Ou seja, mesmo no cenário mais otimista de mudança de conduta por parte dos Estados soberanos, em que o meio ambiente passasse a ser integralmente respeitado, ainda assim o tempo necessário para que os efeitos benéficos da transição se tornassem presentes seria o de algumas gerações. Diante dessa insegurança, como os Estados podem se sentir motivados para contribuir com mais afinco? Como os países de menor desenvolvimento relativo podem se convencer de que precisam abandonar as vias conhecidas de desenvolvimento existente e inovar, não importa quão difícil isso seja? Talvez investir em crescimento econômico e conhecimento científico possa garantir respostas menos dolorosas e mais eficientes aos problemas ambientais no futuro (VICTOR, 2007).

O elevado número de países que compõem a sociedade internacional e participam das negociações sobre o clima e a biodiversidade em muito influi o curso do regime do meio ambiente e das florestas. Mais de uma centena de Estados de realidades sócio-históricas e com necessidades político-econômicas distintas debatem à procura de uma solução que agrade igualmente a todos. Essa interação está fadada ao fracasso, a não ser que exista motivo premente que precise ser sobreposto aos interesses individuais dos negociadores. Em regimes considerados de *High Politics*, como o de segurança, tensões como a de uma guerra total iminente ou de destruição repentina do planeta têm o poder de aproximar inimigos e relativizar o peso das diferenças. Entretanto o regime de meio

ambiente não oferece tais riscos, apesar de que aqui se defende, como sustentado anteriormente, que ele seja sim igualado ao de segurança no tratamento que recebe. Pois ele pode ser responsável por cenários tão catastróficos quanto o de uma batalha nuclear; a diferença estaria, claro, no espaço temporal que ele venha a acontecer, mais extenso. Não obstante, tanto uma hecatombe nuclear quanto um meio ambiente estéril tornariam a vida insustentável na Terra.

Então, para perfazer necessidade política, demonstrar genuína preocupação ambiental às populações nacionais, os Estados engajam-se em negociações multilaterais sobre o meio ambiente. Mas se um acordo é alcançado, geralmente ele apresenta uma ou mais das seguintes características: resultados parciais, contemplação de apenas alguns tópicos da agenda ambiental; texto repleto de ambiguidades, que vai precisar ser reconsiderado pelas futuras negociações; ou assinatura restrita a pequeno número de participantes (MIDGAARD & UNDERDAL, 1977)

Efetivamente, os acordos internacionais tendem a obedecer a uma força, observada inicialmente por Arild Underdal, chamada “lei do programa menos ambicioso” (*apud* VICTOR, 2007). Com essa lei, Underdal tenta mostrar como os esquemas de cooperação são de difícil construção e monitoramento. A verdadeira cooperação costuma ficar aquém do inicialmente planejado, desviando pouco daquilo que a parte menos interessada está se comprometendo a fazer. Desdobramentos recentes mas eloquentes do regime de mudança do clima mostram a lei de Underdal manifestando-se na prática. O protocolo de Quioto, esboço de documento vinculante, cuja finalidade é reduzir em 5,2% as emissões globais de gases de efeito estufa (GEE) em relação a níveis pré-estabelecidos, teve sua validade consideravelmente solapada quando os Estados Unidos da América, maiores poluidores globais, se recusaram a reconhecê-lo<sup>10</sup>. Todo o debate envolvendo o instrumento desde então passou por profunda crise de legitimidade. Os países ambientalmente mais progressistas tentam promover o protocolo para poderem agarrar-se a algo de concreto, e o regime não acabar sendo considerado completamente ineficaz. Houve grande dificuldade em fazer do Protocolo de Quioto um marco normativo para o meio ambiente; o debate a seu respeito teve momentos de maior e menor otimismo. Quando a Rússia aderiu, em 2005, o documento pode entrar em vigor, mas alguns anos mais tarde o mesmo país, seguido do Japão, denunciou-o. Hoje o protocolo tem mais valor simbólico do que autoridade de redução dos GEE. Todo o sistema acabou prejudicado pela falta de

---

<sup>10</sup> Reduzir os GEE em 5,2% é o equivalente a dizer que um fumante que consome 30 cigarros por dia, ao descobrir que está acometido de uma doença respiratória, passa a fumar 28 cigarros. Essa comparação ilustra quanto o Protocolo de Quioto é pouco ambicioso nas suas determinações. Ressalta também o descaso que países como os EUA reservam a ele.

um país, os EUA, parte menos ambiciosa da negociação climática. O Protocolo finalmente será extinto em 2020 (SOUZA & CORAZZA, 2017).

Por um curto período de tempo, o regime da mudança do clima sofreu reviravolta dramática, inspirando muito otimismo na sociedade internacional. Ao final da COP-21 sobre a mudança do clima, em Paris, 2015, os países enfim chegaram a adotar um acordo vinculante com metas claras de redução de GEE. O mais surpreendente foi que os EUA e a China se uniram aos esforços e concordaram em adotar o pacto. Ambos assinaram e ratificaram o texto, que já possui força legal para a maior parte dos países-membros da CQNUMC<sup>11</sup>. O Acordo de Paris foi saudado em todo o mundo como evidência de cooperação internacional e de mudança de atitude dos Estados. Sem dúvida, ele tem grande valor simbólico. Porém, é necessário analisá-lo com um pouco mais de cautela. Através dele foi decidido que os países se comprometeriam a impedir que a temperatura média da Terra aumentasse em 2° C acima dos níveis pré-industriais, o que é considerado por muitos analistas como impossível<sup>12</sup> (LOVELOCK, 2006; 2009). As ajudas financeiras a outros países menos desenvolvidos só passarão a vigorar em 2020, o que lhes dará 10 anos para atingir suas metas climáticas. E por fim, mais uma vez, os EUA, maiores poluidores globais, empossaram Donald Trump na presidência do país, homem que publicamente alega ser a mudança do clima um mito, invenção dos chineses. Trump indicou para comandar do Departamento da Energia Rick Perry, republicano, ex-governador do Texas, político que já concorreu às primárias das presidenciais americanas, quando, em promessa de campanha, sustentava que fecharia - ironicamente - o departamento que hoje foi escolhido para comandar<sup>13</sup>. Finalmente, o desfecho mais que previsível aconteceu em 1º de junho de 2017, quando o presidente americano denunciou o Acordo de Paris.

Desse modo, percebe-se que o multilateralismo, apesar de ser o formato por excelência das interações internacionais, esbarram na falta de comprometimento de Estados. Às vezes, a apatia ambiental é protagonizada por alguns líderes políticos, a exemplo de Donald Trump, cujas convicções políticas nessa seara muito diferem das de seu antecessor, o presidente Barack Obama (CAPOBIANO, 2012; PEÑA, 2010; SOUZA & CORAZZA, 2017). As oscilações de posicionamento adicionam imprevisibilidade ao regime internacional, fragilizando ainda mais as negociações multilaterais. Por esses motivos, a sociedade internacional tem promovido meios de estimular a

---

<sup>11</sup> <http://www.cop21.gouv.fr/>

<sup>12</sup> <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-37265541>

<sup>13</sup> <http://www.economist.com/news/briefing/21715018-drama-transition-over-now-drama-government-what-donald-trumps>

preservação ambiental e o gerenciamento mais sólido dos Bens Comuns Globais contornando os Estados, evitando a política tradicional. No contexto, surgem as soluções privadas de manutenção do patrimônio natural.

#### 2.4.2 Soluções de cunho privado

Não se deve esperar que os membros da sociedade internacional, de bom grado, passem instintivamente a seguir novas determinações ambientais. A dinâmica do multilateralismo - com seus grupos de pressão, participação da sociedade civil<sup>14</sup>, capacidade de renovação política – deverá construir a energia de fortalecimento do regime, tendo plena consciência de que o tempo é escasso, de que não se deve tardar. Existem prognósticos distintos de como solucionar a insuficiência atual das regras sobre o meio ambiente.

Alguns, por exemplo, acreditam que o dilema só terá fim quando os Estados aceitarem ceder parte de sua soberania e se submeterem a uma autoridade supranacional, assim como já existe, em até certo grau e com muitas peculiaridades, na União Europeia (CHASEK, 2001). Só um ente internacional mais poderoso, com poder de polícia, seria capaz de reverter a situação em tempo hábil. Mas a medida é muito radical, irrealista; não se deve crer que a sociedade internacional, no estágio atual de desenvolvimento, concorde em dar um passo político tão progressista, cujas consequências não tem capacidade de medir. Haveria uma reviravolta da própria concepção das relações internacionais.

Estratégias que vêm funcionando com relativo sucesso são aquelas que preveem incentivos e punições aos países que respeitarem ou não as regras de comum acordo (VICTOR, 2007). Com efeito, a recorrência a operações de mercado para tratar de temas do meio ambiente, com a disponibilização de fundos ao desenvolvimento, data inicialmente da segunda metade da década de 80, para estimular particulares a melhor manejar os recursos naturais de sua propriedade. Experiências visando à proteção de florestas e de biodiversidade são registradas desde de 1997, com introdução do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), criado pelo Protocolo do Quioto a fim de auxiliar na implementação de medidas que reduzissem os GEE (CARVALHO, 2010).

---

<sup>14</sup> Participação da sociedade civil como importante determinante do sistema é também prevista pela teoria liberal das relações internacionais.

O Protocolo de Quioto, originário do ambiente de negociações sobre mudança do clima, tornou-se marco histórico dos mecanismos de mercado como incentivo à mudança de comportamento estatal. O momento histórico fez-se oportuno. Quioto criou e popularizou o conceito de créditos de carbono, que devem ser entendidos como a transação através da qual a parte compradora adquire o direito de emitir GEE da outra parte, com o objetivo de não ultrapassar seu teto previsto de emissão, num contexto de interação em que o todo respeita as metas de redução do regime internacional do clima (LECOCQ & AMBROISE, 2007).

O polêmico mercado de carbono está em desenvolvimento, faz objeto constante de reuniões internacionais. Foi sobre a sua extensão e validade que Estados não conseguiram se entender na lamentada Conferência de Conferência de Copenhague, em 2009 (CAPOBIANCO, 2012). Já há, porém, algumas plataformas de comércio dos créditos em pleno funcionamento. As discutidas no âmbito de Quioto são exclusivamente internacionais, apenas os países podem participar das transações. Os indivíduos e empresas só se inserem na dinâmica a reboque da orientação do Estado. Mas há também as de dimensão regional e nacional, como o europeu e o americano, respectivamente. Nelas, as operações são descentralizadas, sendo permitida a participação direta das empresas.

Um desses mecanismos é o mencionado MDL, até hoje único a incluir as modalidades de florestamento e reflorestamento, mostrando como o regime internacional de florestas ainda está em estágio inicial. De forma inusitada, o MDL busca auxiliar na redução dos gases de efeito estufa estimulando os países não localizados no Anexo I<sup>15</sup> da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. Através da implementação de projetos independentes, os Estados-alvo não poluem ou não desmatam e recebem uma quantidade de créditos de carbono equivalentes à sua atividade de prevenção. Uma das críticas que ele recebe é a de não valorizar igualmente os dois lados do intercâmbio comercial (CARVALHO, 2010).

A inclusão de projetos florestais no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo ainda é insipiente, em função da própria complexidade e incerteza que o dispositivo gera (DUTSCHKE, 2001). Por exemplo, não é necessariamente seguro que usar as florestas como sumidouro de GEE seja solução viável e pertinente para o aquecimento global no longo prazo, apesar de que a existência

---

<sup>15</sup> Os países do Anexo I da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima são aqueles historicamente responsáveis pelo esgotamento dos recursos naturais, pela poluição e por todos os outros problemas advindos do uso insustentável da natureza, ou seja, os países desenvolvidos. No contexto do Protocolo de Quioto, eles são os únicos com metas obrigatórias de redução dos GEEs. Os outros países, os não desenvolvidos, dos quais, claro, o Brasil, não precisam atingir marcos compulsórios de redução. Por isso, refere-se a eles genericamente como países não inseridos no Anexo I. Costuma-se ver em órgãos da mídia o uso da nomenclatura países do Anexo II, mas ela é incorreta. O nome é uma adaptação do que se encontra de fato na CQNUMC.

desses biomas não deve ser considerada apenas por aliviar a elevação do clima. Em seguida, só se pode conceber mecanismo de mercado com base na existência de florestas se for assegurada sua permanência indefinida. Se isso acontecer, os países detentores de florestas deixarão de dispor do acesso ou do direito ao recurso? A amplitude do MDL hoje é bastante limitada, porque Europa não o aceita, não reconhece mercado de carbono oriundo de florestas. Esse fato será muito significativo para a análise que se fará mais adiante da gestão promovida pela França da floresta Amazônica.

No nível de participação de particulares, ou seja, de indivíduos, empresas, associações, instituições<sup>16</sup>, existem também, em funcionamento, plataformas de transações comerciais que visam a democratizar o acesso a essas instâncias de mercado, ao mesmo tempo em que auxiliam na popularização das metas de redução de GEE. O diferencial desse sistema é ele ser descentralizado, não só no quesito de compras e vendas, mas também no da operacionalização. O Sistema de Comércio de Emissões da União Europeia (EU ETS), existente desde 2005, permite à EU atingir as obrigações assinaladas por Quioto de forma independente do resto do mundo, com espaço para a imposições mais severas que as da CQNUMC (CARVALHO, 2010). Como é demonstrado no próximo capítulo, a EU se encontra na *avant-garde* do debate ambiental, ousando, inovando com ideias e políticas que amedrontam muitos países, sejam eles do Anexo I ou não. O comportamento de se projetar à frente de outras nações no que diz respeito à preservação ambiental, ao aquecimento global, tem implicações na forma como a França contribui ao regime internacional.

A EU ETS cobre os setores industriais de alto consumo energético e também o setor de aviação, considerando os voos que circulam nos aeroportos europeus (European Communities, 2008). As viagens aéreas, em particular, são responsáveis por parcela importante das emissões de GEE (LOVELOCK, 2009), o que comprova a pertinência do cálculo promovido pelo sistema. A eficácia do comércio de emissões em vigor na Europa está apoiada em forte estrutura jurídica, que responsabiliza as partes desviantes da norma (European Communities, 2008). O único defeito do EU ETS, para os fins de realização desta pesquisa, é a não inclusão de créditos de carbono provenientes dos recursos florestais (CAVALHO, 2010). Isso quer dizer que a França não se beneficia do sistema por, em teoria, impedir o desmatamento da floresta Amazônica.

Iniciativas semelhantes à europeia estão acontecendo também na Austrália e em dez estados americanos, que integraram um sistema de transação comercial voltada para o carbono. Mas há também estruturas de mercado voluntário, de funcionamento semelhante ao de uma bolsa de valores,

---

<sup>16</sup> Participação de particulares é encorajada no liberalismo das relações internacionais.

onde as partes não estão necessariamente preocupadas com as metas definidas pelo Protocolo de Quioto. Os mercados voluntários operam com base em necessidades empresariais e com preocupações de ordem de relações públicas. Duas são as vertentes existentes: a Chicago Climate Exchange (CCX), com liberdade de participação, mas com compromissos obrigatórios a partir do momento que a adesão é feita. E a do mercado de balcão, cujos créditos são conhecidos como *Verified Emission Reductions* (VER). Neste, existem dois tipos de compradores, aqueles que adquirem os créditos para compensar suas emissões e os que fazem dele um negócio para revenda por preço mais alto no mercado futuro. Por mais surpreendente que possa parecer, o mercado de balcão de carbono surgiu em 1988, o que mostra quão antiga é a preocupação de tornar a recuperação do meio ambiente viável através de mecanismos de mercado.

A CQNUMC, ainda na sua fase inicial, em 1995, elaborou um dispositivo chamado de Atividade de Implementação Conjunta (AIC). Ele difere dos anteriores por não tratar exatamente de créditos de carbonos, mas de importante reivindicação dos países em desenvolvimento, no regime internacional do meio ambiente: a transferência de tecnologia. Desde a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, tinha ficado visível a cisão de interesses entre os países do Norte e os do Sul. Estes queriam ter seu desenvolvimento garantido por auxílio dos mais ricos, pois assim assegurariam maior conservação da sua natureza, enquanto aqueles queriam garantir a preservação ambiental e das florestas e o acesso ao material genético que ela abriga, mesmo que isso tivesse um custo alto para os mais pobres. Os países mais ricos propuseram tornar-se os gestores do patrimônio natural.

A AIC tenta dar resposta à tensão, aproximando países de cada lado do Anexo no desenvolvimento de diferentes projetos em prol do meio ambiente. Em troca, há intercâmbio de tecnologia e de conhecimento. O Brasil opôs-se às atividades desde o início, e não recebeu nenhum dos 157 projetos hoje em execução. Tal postura revela muito da atuação do país no regime e sua posição nas negociações internacionais. Mais à frente, espaço é dedicado à análise mais detalhada da atuação do Brasil.

Desde 1972, o regime ambiental assiste à rivalidade entre países do Norte e países do Sul. As diferenças passaram por momentos de inflexão e de distensão, mas de certa maneira continuam existindo até hoje. Enquanto na conferência de Estocolmo havia recusa dos países de menor desenvolvimento – inclusive do Brasil – em se obrigarem por regras de conservação do meio ambiente, na conferência do Rio a revolta estava, como mencionado acima, em não receber retornos

interessantes, do ponto de vista do financiamento e da transferência de tecnologia, dos países mais ricos, o que poderia gerar estagnação do desenvolvimento econômico. Hodiernamente, a antiga rivalidade transmutou-se para as diferenças entre os países do Anexo I do Protocolo de Quioto, ou seja, os países mais desenvolvidos, os considerados responsáveis históricos pelo aquecimento global, e os países que não estão no Anexo I, ou os do Sul. Com outra roupagem, as diferenças seguem girando em torno da mesma incapacidade de encontrar termos de negociação mutuamente aceitáveis.

Hoje, porém, existe a consciência por parte de praticamente todos os Estados de que algo precisa ser feito para salvar a natureza. As inconsistências estão em até que ponto cada membro deve se comprometer para que as metas sejam atingidas, que parcela de culpa cada um tem e quanto os países podem ser responsabilizados pelo que já fizeram. É bem verdade que os países do Norte destruíram praticamente toda sua flora natural; muitos projetos neles localizados versam sobre o reflorestamento ou a recuperação de áreas extintas (GONÇALVES, 2012). Mas não parece razoável, no estágio atual, que esse fato seja usado como desculpa para que os países em desenvolvimento também destruam seus biomas naturais.

Desse modo, apesar de ainda ser a realidade, não é mais aceitável a ideia de que é permitido promover o desenvolvimento, em detrimento do meio ambiente saudável. Inclusive porque essa relação não existe necessariamente, isto é, não é seguro argumentar que o desmatamento gera índices de desenvolvimento econômico mais altos. Citando Viola (2010), Fernanda Viana de Carvalho revela que “a relação entre desmatamento e direito ao desenvolvimento econômico provou-se independente no Brasil, onde ocorreu uma redução significativa de perda florestal num contexto de crescimento de 3,5% ao ano, superior à média histórica das duas décadas anteriores” (CARVALHO, 2010, p. 132).

A crença tem origem no modelo de crescimento adotado desde a Revolução Industrial, que relega papel secundário à natureza na história da humanidade e considera riqueza a produção de bens que requerem domínio de certo conhecimento técnico, sem que o processo produtivo introduza necessariamente compensações à qualidade de vida das pessoas e ao ambiente em que se vive (SANTOS, 2008). Geralmente a atividade econômica acontece ao revés de tudo isto. Mas o conceito de desenvolvimento sustentável assinala o interesse em promover mudanças, e elas já vêm acontecendo com graus maiores ou menores de eficácia.

Na preparação para a Eco 92, foi discutido um plano que muita importância tem hoje para o regime ambiental, enquadra-se nos esforços empreendidos de uniformização e expansão do sistema: a criação de um fundo global verde. As atividades econômicas promovidas que respeitassem o meio

ambiente seriam contempladas pelo fundo. Em teoria, haveria uma razão palpável para que os Estados se tornassem mais ecologicamente corretos, poluíssem menos. Mas a iniciativa esbarrou nas diferenças irreconciliáveis dos dois grupos de negociação. Os países do Sul propuseram a criação de fundo para o clima, que contaria com aportes compulsórios dos países desenvolvidos. Os países do Norte, em contrapartida, recusavam qualquer comprometimento obrigatório e propunham estabelecimento de *Global Environment Facility*, para tratar de problemas relacionados ao meio ambiente em geral – não necessariamente do clima – e que contaria com doações voluntárias de quaisquer países. O fundo seria administrado pelo Banco Mundial, em função da desconfiança de como os governos dos países em desenvolvimento usariam o dinheiro doado (BODANSKY, 2001). Os países em desenvolvimento, a seu turno, também recusaram a proposta.

Algum tempo antes da Eco 92, o Banco Mundial já havia começado a financiar projetos voltados para o meio ambiente. Desde a década de 1980, muitas ONGs e instituições contaram com o suporte do banco no desenvolvimento de suas atividades ambientalmente corretas. Ele segue sendo um dos maiores incentivadores do regime internacional, mesmo sofrendo críticas duras de ambos os lados do espectro político (CARVALHO, 2010). O BM consegue usar sua projeção econômica e política com a finalidade de encorajar a observância dos princípios do desenvolvimento sustentável ao redor do mundo. Estados comprometidos com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Assembleia Geral das Nações Unidas, podem se candidatar a receber financiamento do BM na implementação de projetos. Isso tem sido grande facilitador de regras ambientais unificadas, válidas igualmente para todos. Em sua história, o Banco Mundial patrocinou pelo menos 2860 projetos que, em algum grau, beneficiassem o meio ambiente, a grande maioria em países considerados em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo. Apenas no Brasil, nessa categoria, houve pelo menos 90 planos de ação, o que torna o país o terceiro a mais receber fundos para essa finalidade<sup>17</sup>.

As conversas sobre um fundo verde internacional ganharam novo fôlego quando da 15ª Conferência das Partes (COP-15) da CQNUMC, acontecida em Copenhague, em 2009. Havia muita expectativa em torno da reunião, o recém empossado presidente dos EUA, Barack Obama, tinha confirmado presença. Parecia que um grande acordo seria firmado, já que os Estados Unidos, maiores vilões ambientais no planeta, estavam dispostos a dialogar. O Protocolo de Quioto daria resultados, finalmente, impondo-se sobre todos os inimigos do meio ambiente. E aguardavam-se com ansiedade

---

<sup>17</sup> Dados obtidos no sítio eletrônico do Banco Mundial: <http://projects.worldbank.org/>

os detalhes técnicos do novo fundo de financiamento de medidas para o combate do clima, já previsto na COP-13, em Bali. O resultado foi um fracasso retumbante. Não se chegou a um acordo por motivo banal. Países que historicamente se opunham a regras ambientais obrigatórias, como o Brasil e a China, cederam. Tudo havia para o sucesso. Mas foram os acertos sobre o funcionamento do fundo que travaram todo o processo.

Não se pode dizer que o motivo para tal seja justificável. Detalhes como a quantidade de dinheiro repassada ao fundo, a sua obrigatoriedade e a sua expansão através dos anos foram responsáveis pelo mal-estar gerado. Previu-se que, nos dois anos iniciais, 30 bilhões de dólares seriam mobilizados por toda a sociedade, dinheiro a ser usado em consultas e análises internacionais, além de monitoramento e verificação das ações programadas, dignas de assistência. A partir de 2020, apenas, seriam adicionados 100 bilhões de dólares anuais por todos os países envolvidos no regime ambiental. Porém, as promessas que eram exigidas acabaram por desencorajar alguns membros, notadamente os Estados Unidos e a China, a confirmarem seu comprometimento com a estrutura montada por Copenhague (BODANSKY, 2010). Ora, aqui se tem defendido que o meio ambiente deve ser tratado com a mesma relevância que é dedicada ao regime da segurança, por suas consequências serem virtualmente as mesmas. Desse modo, só com propósito de comparação, os Estados Unidos, em 2015, gastaram 581 bilhões de dólares no orçamento de defesa. A China, por sua vez, 155,6 bilhões de dólares. Nos dois exemplos, o descaso com o meio ambiente é patente; não seria um sacrifício para nenhum deles garantir sua participação no acordo. França e Brasil, objetos de análise deste estudo gastaram com os militares em 2015, respectivamente, 35 bilhões e 31,9 bilhões de dólares<sup>18</sup>.

Entretanto, o bom legado de Copenhague foi a operacionalização dos créditos de carbono provenientes do reflorestamento e do não desmatamento, os conhecidos REDD, ou *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*. Os REDD haviam sido sugeridos, inicialmente na COP-11, por Costa Rica e Papua-Nova Guiné, mas passaram a ser substancialmente discutidos na COP-13, quando o Plano de Ação de Bali requereu que, em dois anos, os Estados interessados apresentassem os resultados de atividades que comprovassem a economia de emissão de carbono. Depois de exatos dois anos de intenso engajamento, com auxílio do *Forest Carbon Partnership Facility*, do Banco Mundial, e do Programa ONU-REDD, esse novo mecanismo com base no mercado foi adotado na COP-15, em Copenhague (ANGELSEN & MCNEILL, 2012). Um

---

<sup>18</sup> Dados retirados do sítio <http://www.globalfirepower.com/>

sistema nacional de monitoramento de florestas foi introduzido, com aparato de *Measurement, Reporting and Verification* (MRV) (PEÑA, 2012). Assim, mesmo sendo considerada um fracasso, a Conferência de Copenhague logrou fazer avançar algumas pautas importantes do regime internacional do meio ambiente: “Inelegante e extremamente breve, o Acordo de Copenhague consegue, todavia, contemplar todos os pontos mais importantes sendo negociados, incluindo mitigação, adaptação, financiamento, tecnologia, silvicultura e verificação<sup>19</sup>” (BODANSKY, 2010, p.1).

Novos elementos de sofisticação e aperfeiçoamento do instrumento foram sendo introduzidos ao longo dos anos, mas o importante é reter que um grande passo foi dado, a partir de Copenhague, no combate ao desmatamento florestal. Um mecanismo de mercado, prevendo troca financeira está tentado assegurar que a manutenção de habitats como o da floresta Amazônica seja do interesse de toda a sociedade internacional.

Nesta seção, foi possível conhecer os instrumentos privados sendo usados hoje no regime do meio ambiente. Como falado antes, eles representam uma tentativa da sociedade internacional de driblar a dificuldade que os Estados com frequência sentem para patrocinar políticas ambientais e florestais mais audaciosas. As novas ferramentas mercadológicas já surtiram efeito nas leis florestais do Brasil e da França, como será visto nos dois próximos capítulos. Mas antes de se chegar à análise da postura estatal, faz-se necessário apresentar dados sobre a situação das florestas no mundo.

#### 2.4.3 Florestas e o desmatamento

Até hoje os governos dos Estados soberanos não foram muito bem-sucedidos na luta contra o desmatamento. Seja porque a derrubada de florestas é uma importante atividade econômica nacional, ou porque a debilidade de suas instituições não garante a segurança nos rincões mais longínquos, ou ainda porque entretêm relações fisiológicas com o setor madeireiro, os governos nacionais não têm se mostrado muito proativos no mister de fazer valer seu regime de governança florestal (GULBRANDSEN, 2005; PATTBERG, 2005). Os problemas variam de acordo com país e com nível de desenvolvimento.

---

<sup>19</sup> “*Inelegant and extremely brief, the Copenhagen Accord nevertheless addresses all of the main elements under negotiation, including mitigation, adaptation, finance, technology, forestry, and verification*”.

“A biodiversidade florestal está sendo ameaçada pelo desmatamento não sustentável, a produção de energia, a mineração e a construção de nova infraestrutura, a conversão de floresta em terras agrícolas e o excessivo desgaste da vegetação, por exemplo para a obtenção de lenha<sup>20</sup>” (VISSEREN-HAMAKERS & GLASBERGEN, 2007, p.1). A citação traz alguns dos problemas que mais têm devastado florestas no mundo. No sudeste da Ásia e na América do Sul, por exemplo, elas têm sido desmatadas para a produção de dendê e para a produção de soja; acredita-se que pelo menos metade das plantações semeadas até o ano de 2002 aconteceram com algum tipo de devastação florestal (VISSEREN-HAMAKERS & GLASBERGEN, 2007).

Apesar de tudo, os requisitos em favor da preservação das florestas no regime internacional não são recentes. Desde a conferência de Estocolmo discute-se o mérito de privilegiar a abordagem conservacionista ou preservacionista em relação aos recursos naturais. Além disso, desde 1976 é possível verificar a atividade da Organização Internacional de Madeiras Tropicais, organização intergovernamental que conta com 73 membros, cujo objetivo é favorecer a venda de madeiras tropicais através da qual regras básicas do desenvolvimento sustentável sejam seguidas - e os habitats, conservados. Os maiores produtores e compradores de madeira tropical encontram-se na organização, sendo responsáveis por 90% do comércio do mundo<sup>21</sup>. Esses dados servem para ilustrar o que foi exposto acima, ou seja, que a sociedade de Estados apresenta um passivo ecológico.

Entretanto, esforços vêm sendo feitos para preencher esse grave vazio soberano. Os responsáveis por isso são atores da esfera privada. “A abordagem por parte da iniciativa privada da política florestal global é frequentemente evocada como exemplo primordial de uma grande mudança de eixo de formas de governança públicas para formas transnacionais<sup>22</sup>” (PATTBERG, 2006, p.579). A falta de responsabilidade dos governos no regime internacional da floresta vem sendo substituída por formas institucionais privadas que buscam regular as políticas públicas. Os atores privados podem apresentar-se das seguintes maneiras: empresas, a sociedade civil, instituições privadas inter-setoriais e instituições público-privadas (PATTBERG, 2006). Em alguns aspectos, assiste-se a um fenômeno chamado de governança sem governo (ROSENAU & CZEMPIEL, 1992).

O problema é que essas instituições de natureza privada se interessam pela gestão florestal com foco basicamente em um tipo de atividade, a saber, a exploração de madeira tropical. Existem

---

<sup>20</sup> “*Forest biodiversity is being threatened by non-sustainable industrial logging, energy development, mining and new infrastructure, conversion from forest to agricultural land, and excessive vegetation removal, for example for firewood*”.

<sup>21</sup> Informações encontradas no sítio da organização: <http://www.itto.int/>.

<sup>22</sup> “*Private approaches towards global forest politics are frequently evoked as prime examples of the large-scale shift from public to transnational forms of governance*”.

mais de 20 órgãos privados ou semiprivados de certificação de madeira, dedicando-se à criação e à gestão de áreas florestais protegidas, à exploração sustentável dos recursos madeireiros e à diminuição do desmatamento ilegal. O objetivo maior desses órgãos é melhorar a certificação de madeiras tropicais apropriadas à venda, ou seja, garantir que não se originaram de nenhuma atividade ilegal ou de fora do controle de qualquer instituição habilitada (GULBRANDSEN, 2005).

É custoso financiar as atividades de certificação madeira. Os representantes muitas vezes precisam contar com a doação de fundos externos para que sejam mantidos os trabalhos. A justificativa é de que todos têm interesse em que o comércio de madeiras tropicais continue acontecendo sob o olhar atento de atores privados preocupados com a boa forma de exploração madeireira. Comunidades da floresta chegam a usar o poder das certificações para atrair repasses financeiros de agências internacionais e de ONGs. Desse modo, a iniciativa desses atores privados não deixa de ser relevante, pois, como visto, tem por consequência estimular pequenos grupos a manter hábitos ecologicamente desejáveis, em função da perspectiva de serem contemplados por projetos de financiamento do regime ambiental. A natureza como um todo acaba se beneficiando, assim como as comunidades locais e os compradores de produtos madeireiros.

A descentralização do sistema – que aqui chega ao nível extremo de indivíduos privados de espécies tão diferentes, como empresas, pessoas e comunidades –, em prol de um objetivo comum – a conservação do meio ambiente –, se enquadra bem na realidade do regime ambiental como tem sido analisado até aqui. Porém o momento é oportuno para que seja feito o primeiro questionamento a respeito da sustentabilidade. Pois é interessante perceber como a iniciativa privada se dedica a atividades econômicas com o selo de sustentável.

No regime de biodiversidade e de mudança de clima, a atividade de maior importância para essas associações é a exploração da madeira proveniente de florestas. O objetivo comercial das instituições é considerado justo para o paradigma atual da sustentabilidade e da exploração responsável de madeira. A atividade, entretanto, merece uma análise mais detida. Primeiramente é necessário entender que o conceito de desenvolvimento sustentável utilizado é aquele que tem por fim a atividade econômica. Isso não é uma deturpação do conceito; para ele, exploração responsável dos recursos é permitida.

Mas pensando-se através do ponto de vista ecológico, sabe-se que uma floresta levou alguns milhares de anos para se construir e tomar a forma em que se apresenta na atualidade. E que para que o movimento de criação se desenrolasse de tal maneira, diversas espécies de animais e vegetais se

desenvolveram concomitantemente, no seu âmago, adotando modos de vida que só podem ser analisados se inseridos no contexto em que estão achados. Diante de tudo, seria então necessário questionar se, com a exploração madeireira existente hoje, sustentável, está sendo levado em consideração toda a força peculiar à natureza, se está sendo garantido que a natureza se reproduza, se renove e se adapte indefinidamente no seu local de origem.

Só dessa maneira se estaria realmente respeitando a sustentabilidade local. Tudo que for contrário leva à destruição do habitat, mesmo que mais lenta se comparada à exploração não sustentável. Aqui, porém, já se percebe que pode haver falta de sincronização entre o que é considerado ambientalmente correto do ponto de vista ético e do ponto de vista do regime internacional, do desenvolvimento sustentável promovido pela sociedade de Estados. Pois nem sempre aquilo que é legal é necessariamente bom, desejável. Sempre há mais de uma variável a ser analisada.

A finalidade que os atores privados dão aos recursos florestais recebe apoio total do regime do meio ambiente. O Banco Mundial, por exemplo, como visto antes um dos maiores incentivadores da uniformização da temática ambiental, também auxilia projetos de exploração madeireira com selo sustentável. A *Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use*, parceria entre o Banco Mundial e a ONG *World Wide Fund (WWF)*, tem ação global<sup>23</sup>. A Aliança, é importante dizer, não só implementa projetos com fins comerciais, mas esse é um importante ramo de sua atuação.

O contraditório na gestão privada do regime ambiental, entretanto, é que o comércio de madeira certificada é ainda um mercado de nicho. A maior parte do comércio acontece com madeira ilegal, fruto de desmatamento (GULBRANDSEN, 2005). Quase 80% das florestas com certificação encontram-se no Norte, e 20% no Sul, enquanto as madeiras do Sul dominam quase todo comércio internacional (PATTBERG, 2005). Os dados mostram que certificação não é uma solução global para o problema do desmatamento (VISSEREN-HAMAKERS & GLASBERGEN, 2007).

De todo modo, é de fundamental importância notar que setor privado também está se engajando no regime internacional do meio ambiente, buscando soluções que julga ser apropriadas. Ele recorre a uma abordagem diferente daquela proporcionada pela política tradicional, apesar de dever a sua origem a deliberações da ONU e de outras Organizações Internacionais, como demonstrado acima. Cada uma das soluções ao impasse florestal citadas antes apresenta vantagens e

---

<sup>23</sup> <http://documents.worldbank.org/curated/pt/825041468739261524/World-Bank-World-Wildlife-Fund-WWF-Alliance-For-Forest-Conservation-and-Sustainable-Use-annual-report-1999>.

fraquezas. O multilateralismo, por exemplo, confere legitimidade às negociações, além de assegurar progressão mais linear e prudente do regime; porém ele acaba esbarrando na falta de compromisso de muitos atores e conduzindo a desdobramentos mais lentos. Já as iniciativas de cunho privado antecipam as tomadas de decisão, elas inovam e, até certo ponto, revolucionam o ritmo do regime. O lado negativo é que elas estão excessivamente comprometidas com o lucro, com os ganhos financeiros, e não é possível prever até onde essa atitude pode levar o meio ambiente. As duas abordagens são complementares, mas ainda insuficientes.

Chega-se então à abordagem estatal, que vai guiar este trabalho até o fim. Michel Serres (2011) defende que a melhor maneira de aplacar o ímpeto de destruição empreendido contra o mundo – e contra as florestas – é recorrendo-se a lei. Só ela reveste de humanidade as atividades desempenhadas pelos homens na Terra. Com tom literário, ele afirma: “Fora das regras, não há guerra, não há esporte. A lei e somente a lei faz, aqui, o jogo” (2011, p. 80). Esta pesquisa vai a partir de agora dedicar-se à análise de legislações florestais soberanas, contemplando a última instância que se contrapõe à devastação do meio ambiente: a estatal.

Este capítulo se dedicou a apresentar por que a Amazônia deve ser tratada como um Bem Comum Global, levando em consideração *A Tragédia dos Comuns*, de Hardin, e as reflexões sobre a privatização dos recursos naturais estimuladas por Grotius. Foi exposta a disposição do regime do meio ambiente nesse sentido, e elencadas soluções oriundas de três vertentes distintas da política internacional para a gestão dos Bens Comuns Globais. Duas delas, a multilateral e a privada, já foram exploradas. Nas páginas que seguem, dedicar-se-á a última, a do Estado, que é a mais importante para esta pesquisa e que, como repetido até agora, recebe influência das outras duas. A atenção será voltada exclusivamente para a floresta Amazônica. Os Códigos Florestais de Brasil e França encerram uma compreensão própria do valor do bioma e da finalidade que ele possui para cada um dos povos. É possível reconhecer a realidade sócio-histórica de uma nação projetada em suas leis. Na macrocomparação que se segue, analisa-se como Brasil e França incorporam o conceito de soberania nas suas legislações florestais. Como eles se comportam diante da *Tragédia dos Comuns* e do regime do meio ambiente? De que forma tratam a Amazônia como Bem Comum Global? “Sem perder de vista a escala global do perigo, as nações individuais precisam pensar em maneiras de salvar a si mesmas, bem como o mundo” (LOVELOCK, 2006, p. 25). Esse é o contexto de avaliação dos Códigos Florestais, a seguir.

### 3. AS POLÍTICAS FLORESTAIS DE BRASIL E FRANÇA: PERSPECTIVA HISTÓRICA

Este capítulo tem o objetivo de realizar a macrocomparação entre o direito florestal brasileiro e francês. Nesse sentido, ele torna-se um intermédio necessário entre o capítulo anterior, em que a Amazônia é apresentada como Bem Comum Global, e o próximo, quando se parte especificamente para a análise mais detalhada dos Códigos Florestais de Brasil e de França, pois trata de elementos de ambos, na medida em que apresenta como os direitos florestais dos dois países globalmente incorporam a noção de BCG e de soberania na gestão que fazem da floresta Amazônica. Nas próximas páginas, a dimensão internacional do tema floresta vai sendo abandonada e passa-se a abordagem mais detalhada, minuciosa do tema, através da perspectiva de dois países de continentes diferentes, com histórias e instituições distintas, sobre as porções que possuem do mesmo bioma.

Para o jurista lusitano Carlos Ferreira de Almeida: “A macrocomparação realiza-se pela comparação entre sistemas jurídicos considerados na sua globalidade” (1994, p. 7). Desse modo, ela opõe-se à microcomparação - objeto do próximo capítulo – pois não se volta a nenhum instrumento em específico. Os “sistemas jurídicos (ou ordens jurídicas) são conjuntos coerentes de instituições e de normas jurídicas que vigoram em relação a um dado espaço e/ou a uma certa comunidade” (1994, p. 7). Nas próximas páginas, a macrocomparação será feita por meio da retrospectiva histórica das políticas florestais de cada um dos países, sendo apontadas as leis e as instituições que concorrem nesse mister. Ao mesmo tempo, fazem-se referências constantes ao regime internacional do meio ambiente, e a como as medidas oriundas dele se refletem na gestão da floresta Amazônica do Brasil e da Guiana Francesa.

O Brasil é uma república federativa de sistema presidencial, onde vigora a separação entre os poderes. A França é uma república transcontinental unitária de regime semipresidencial, antiga potência colonizadora e membro da União Europeia, entidade supranacional. Cada um dos Estados soberanos, desse modo, apresenta características institucionais e jurídicas próprias, que dialogam idiossincriticamente com seu passado histórico, sua realidade geopolítica e sua projeção internacional. Mas esta pesquisa não se referirá a esse grau de comparação, pois a análise que aqui se inicia não se propõe ampliar a tal ponto o ângulo de observação.

Na macrocomparação não se comparam todos os sistemas jurídicos nem todos os elementos dos sistemas jurídicos em comparação. Procedem-se a comparações globais através de um método que procura relacionar elementos estruturantes homólogos de dois ou mais sistemas jurídicos (ALMEIDA, 1994, p. 8).

Os elementos estruturantes aqui privilegiados são a história do direito florestal brasileiro e francês. Por meio do exercício comparativo, é possível avaliar em que medida as instituições de cada país internalizam a noção de soberania ou como elas conferem à floresta Amazônica tratamento de Bem Comum Global. Ademais, ele permitirá posteriormente que se prossiga à análise dos Códigos Florestais soberanos para o bioma.

Este capítulo se divide então em três partes. A primeira se dedica à França, às suas florestas, à relação do seu direito florestal com as leis emanadas da instituição supranacional que é a União Europeia, ao desenvolvimento das suas leis através do tempo e à situação peculiar em que vive o Território Ultramarino da Guiana Francesa. A segunda se dedica ao Brasil, às instituições que sustentam o seu direito Amazônico, às reedições do Código Florestal e à forma como a lei se relaciona com o regime internacional do meio ambiente. Por último, faz-se a interpretação de como cada sistema jurídico se comporta diante do princípio de soberania e do conceito de BCG.

### 3.1 As florestas na França

A França utiliza a definição da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) para classificar suas áreas florestais. De acordo com a FAO, floresta é uma “área medindo mais de 0,5 ha com árvores maiores que 5 m de altura e cobertura de copa superior a 10%, ou árvores capazes de alcançar esses parâmetros *in situ*. Isso não inclui terra que está predominantemente sob uso agrícola ou urbano”<sup>24</sup> (ONU, 2015, p. 3). Seguindo a definição, na França metropolitana, as florestas se estendem por 16,7 milhões de hectares, ou 30% do território do país.

Contudo, através de sua história de país colonizador, a França se apropriou de terras e de biomas florestais em partes de todo o mundo. Muitos deles, o que é relativamente incomum no estágio atual das relações internacionais, permaneceram domínios franceses, um movimento que muito se aparenta a uma relação pós-colonial. Entretanto, a França resolveu considerá-los *Départements D’Outre Mer* – classificação dada à Guiana Francesa -, equiparando-os às outras subdivisões

---

<sup>24</sup> Land spanning more than 0.5 hectares with trees higher than 5 meters and a canopy cover of more than 10 percent, or trees able to reach these thresholds *in situ*. It does not include land that is predominantly under agricultural or urban land use.

administrativas existentes no seu território europeu. Assim, para todos os efeitos, deixaram de ser colônias e passaram a integrar o Estado soberano francês.

Considerando as províncias espalhadas pelo mundo, a superfície florestal francesa aumenta para 25,2 milhões de hectares, dos quais 14 mil se encontram em Mayotte, 88 mil na Reunião, 109 mil em Guadalupe e na Martinica e 8 milhões na Guiana Francesa, o único território Amazônico francês e europeu<sup>25</sup>. Na verdade, a grande porção florestal guianense, que cobre cerca de 95% da superfície da província, representa a terça parte de todas as florestas da França.

Com todo o debate contemporâneo sobre desmatamento e/ou preservação florestal, sobretudo no que diz respeito à hileia Amazônica, questões impõem-se sobre a capacidade de o governo francês gerir o departamento guianense. Do ponto de vista legal, as florestas francesas podem ser divididas entre privadas e públicas, e estas entre dominiais e comunais. Quase todas elas se inserem no regime florestal francês, que é o melhor nome para definir o emaranhado de tradições e regras, internacionais, regionais, nacionais, locais, que orientam o direito florestal do país. Mas todas as atividades relacionadas à floresta, na França, seja a proteção, a fiscalização ou a exploração, são enquadradas pela lei.

Na França metropolitana, 75% da cobertura florestal são de propriedade privada, 16% de comunas ou de coletividades territoriais ou de estabelecimentos públicos e 9% são dominiais (FRANÇA, 2017b). A diferença entre florestas públicas dominiais e florestas públicas comunais refere-se à forma como elas são geridas. As primeiras têm administração centralizada pelo Estado francês, por instituições governamentais previamente designadas, como o *Office National des Forêts*, que se ocupam do planejamento e manutenção dos biomas. Já no segundo caso, o Estado julgou ser mais pertinente descentralizar a administração, oferecendo a tutela das florestas a comunidades locais, cuja história, de alguma maneira, se confunde com a do meio ambiente em que ela se encontra. Exemplo de floresta comunal é o de coletividades territoriais situadas no departamento de *Ardèche*, que desenvolveram ligação intrínseca com a flora. Na região, o castanheiro passou a ser chamado de

---

<sup>25</sup> <http://agriculture.gouv.fr/foret-bois>. É importante relatar nesta nota o quão difícil foi encontrar informações precisas sobre os domínios e as florestas do Além-Mar. O governo e as instituições francesas traçam uma diferença bastante clara entre o território da metrópole e das outras províncias. A divisão é percebida também em outras etapas da pesquisa, como é registrado mais adiante. No geral, o esforço institucional e as notícias oficiais tratam da França europeia. No site do Instituto Nacional de Informação Geográfica e Florestal, por exemplo, órgão que elabora o inventário florestal do país, não se encontraram dados recentes sobre o bioma Amazônico, nem o dos outros domínios insulares. Os números que constam no parágrafo acima foram encontrados com muita dificuldade no sítio do Ministério de Agricultura francês, com buscas objetivas, usando-se as palavras-chave “Forêt”, “Guyane Française”. Mesmo assim, não se chegou aos dados de forma direta.

“árvore de pão”, pois chegou a salvar da fome a população local em alguns momentos de maior dificuldade (DODANE, 2010). Esses aspectos culturais e históricos foram levados em consideração pelo poder público francês, quando da descentralização administrativa. As florestas dominiais, por outro lado, são de exclusividade do Estado francês.

Esse modo mais flexível de promover a gestão florestal, entretanto, é bastante recente na França. Como pode ser visto mais adiante, durante séculos, o Estado se outorgava direito único de elaborar as diretrizes a serem aplicadas nas florestas. Mas desde os anos 1990, os novos parâmetros gerais do desenvolvimento sustentável e da ecocertificação, assim como os trabalhos de Elinor Ostrom e de outros autores sobre os “comuns”, encorajaram o retorno a uma gestão mais descentralizada, que envolvesse mais as populações florestais e comunidades locais por parte da França (KARSENTY, 1999).

Independentemente da forma como são administradas, as florestas públicas francesas – exatamente aquelas que se enquadram no regime florestal - têm o objetivo de satisfazer “de maneira específica o interesse público geral, seja pelo cumprimento de obrigações particulares previstas pelo regime, seja pela promoção de atividades tais como o acolhimento do público, a conservação dos meios naturais, a conscientização sobre a biodiversidade e a pesquisa científica”<sup>26</sup> (FRANÇA, 2017). Ou seja, sendo elas geridas de maneira centralizada ou não, elas seguem a serviço de um projeto nacional superior de manutenção dos biomas, da difusão de seus valores e da democratização do acesso ao bem-estar que proporcionam (MONIN, 2009).

A Amazônia guianense, apesar de não se encontrar no território da França metropolitana e de ter sido ignorada pelo Código Florestal francês por muito tempo, como será visto mais adiante, teve o modelo de sua gestão também alterado com as vicissitudes pelas quais passou a concepção ambiental do país. Desde a colonização da Guiana Francesa, a metrópole a classificava como bioma dominial, como propriedade da coroa real, do Estado. Apenas no dia 28 de julho de 2005, através da *ordonnance* n° 2005-867, a situação jurídica da Guiana foi alterada e atualizada, a nova lei contemplando pela primeira vez as comunidades locais e traçando novas divisões administrativas mais adaptadas ao território.

---

<sup>26</sup> Les bois et forêts relevant du régime forestier satisfont de manière spécifique à des besoins d'intérêt général soit par l'accomplissement des obligations particulières prévues par ce régime, soit par une promotion d'activités telles que l'accueil du public, la conservation des milieux, la prise en compte de la biodiversité et la recherche scientifique.

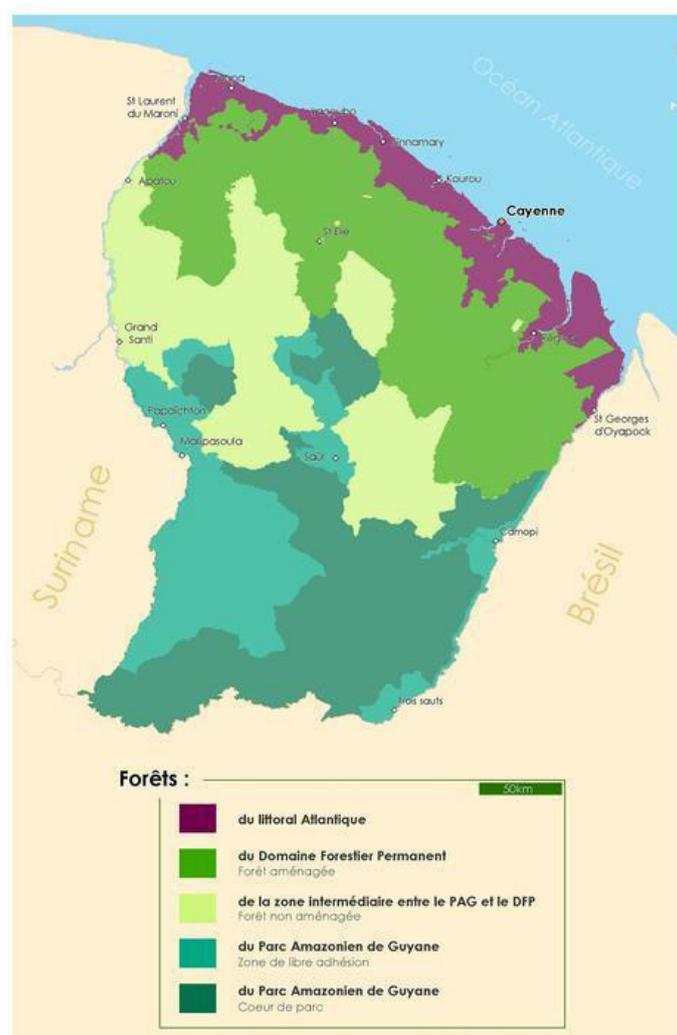


Figura 1: Zonas florestais na Guiana Francesa.  
 Fonte: Office National des Forêts, (s/d)

As Assembleias da Guiana sempre suspeitaram e hostilizaram os projetos administrativos advindos da capital francesa, reivindicando maior autonomia do poder de decisão. As reformas das leis florestais Amazônicas vêm então retificar esse déficit administrativo; elas mostram a importância da descentralização para a realidade local. Os Conselhos Geral e Regional da Guiana<sup>27</sup> hoje se envolvem com muita determinação nas políticas de planejamento do território. Há dois deputados do departamento que frequentam a Assembleia Nacional em Paris, transmitindo as necessidades da população diretamente a ministros e a outros parlamentares (CALMONT, 2012). Aproximou-se,

<sup>27</sup> De acordo com o artigo L. 172-2 do Código Florestal, os Conselhos Geral e Regionais na Guiana são chamados de a Assembleia da Guiana.

dessa forma, o poder central e emissor de regras nacionais, localizado em Paris, ao poder tradicional local, destinatários das leis, mas com hábitos e vida muito distintos do europeu.

Dos 8,3 milhões de hectares de Amazônia guianense, 6 milhões são gerenciados pelo ONF. A faixa do *Domaine Forestier Permanent* é a única que faz objeto de planos de gestão completos, visando essencialmente à exploração sustentável da madeira. Nela, porções de floresta são concedidas a grupos empresariais que adquirem o direito de usar os recursos, seguindo as regras estabelecidas pelo ONF e pelo Código Florestal. Já a zona de livre adesão do *Parc Amazonien de Guyane* o Estado francês gerencia em parceria com comunas. A ONF fiscaliza a região, auxiliando no escoamento da pequena quantidade de produto florestal comercializado pelos grupos locais<sup>28</sup>. Esse é, então, em grandes linhas, o funcionamento da divisão territorial guianense. Passa-se agora à compreensão do desenvolvimento do regime florestal francês, a fim de inserir as novas dinâmicas Amazônicas promovidas no quadro geral do direito florestal francês e também as orientações ambientais europeias.

### 3.1.1 O regime florestal francês através da história

O regime florestal na França data desde muito antes da existência do Estado nacional francês, como ele é concebido hoje, seguindo os moldes dos Tratados de Paz de Westphalia. Preocupações com a extinção das florestas surgiram já no século XIII, no país, quando foi criado o primeiro Código Florestal, em 1346. Contudo, apesar dessa breve e longínqua retrospectiva histórica, é mais significativo entender que o regime florestal francês hodierno remonta mais longinquamente “*Ordonnance de 1669 sur le fait des Eaux et Forêts*”, emitida pelo ministro do rei Louis XIV, Jean-Baptiste Colbert. As leis florestais de hoje guardam algumas semelhanças com as da época (BOUTEFEU, 2005).

Mas a Revolução Francesa chacoalhou o regime que havia sido instituído, com ela a preservação do recurso florestal sofreu reveses importantes. O período pós-revolução foi iniciado assim como um momento crítico para as florestas. Por esse motivo, a administração pública especializada precisou redefinir suas funções e seus valores (KALAORA, 1998). Cria-se uma escola

---

<sup>28</sup> <http://www.onf.fr/guyane/@@index.html>.

florestal na França e promulga-se um novo Código Florestal, o de 1827, na tentativa de contornar as mudanças ocorridas (SERGENT, 2010).

O novo Código tem como preocupação central estimular a elaboração de documentos para organizar e planejar a gestão do patrimônio florestal (SERGENT, 2010). Ele foi uma tentativa mais inovadora de responder às novas ameaças que pairavam sobre as florestas francesas, agora que o país já se encontrava em pleno processo de Revolução Industrial (HOBBSAWN, 2009).

Na prática, o novo Código Florestal está longe de resolver o conjunto de problemas florestais, e durante todo o século XIX a administração florestal deve lutar contra o poder político, nacional e local, e contra os diversos interesses privados (...) para manter suas prerrogativas e defender sua visão de interesse geral florestal. Esse período de alternância política, entre avanços reformistas e retorno conservador, periodicamente desestabilizou a instituição florestal e provocou inúmeros conflitos<sup>29</sup> (SERGENT, 2013, p. 36-37).

A partir desse momento, iniciado com a Revolução Industrial na França, desenhou-se o embate de interesses entre grupos de pressão sobre a floresta que até hoje caracteriza o regime. Daí em diante, é possível identificar com clareza três atores que buscam influenciar a política florestal no país: o Estado, com seu aparelho administrativo e seus funcionários; a iniciativa privada, representados por indivíduos e empresas; e as comunidades, aqueles que veem na floresta parte de sua identidade cultural. Através do tempo esses grupos vão alternadamente conseguindo impor-se, uns sobre os outros, e imprimir algumas de suas reivindicações no direito florestal francês.

Ainda no século XIX, por exemplo, logo depois da publicação da nova lei, os agentes do Estado tornaram-se muito poderosos, o suficiente para constituírem um grupo de intocáveis funcionários públicos (BOUTEFEU, 2005). Ainda em 1860, com apoio do imperador Napoleão III, logram aprovar uma lei impedindo categoricamente o uso ou manipulação das florestas em áreas montanhosas. Para isso, foi necessário impedir, inclusive, que comunidades tradicionais continuassem com suas práticas históricas, sob argumento de que, no caso específico de preservação ambiental, o interesse público se sobrepunha sobre o privado, de tais coletividades (SERGENT, 2013).

---

<sup>29</sup> Dans la pratique, le nouveau Code forestier est loin de résoudre l'ensemble des problèmes forestiers et durant tout le XIXe siècle l'appareil forestier doit lutter contre le pouvoir politique, national et local, et contre les différents intérêts privés (marchands de bois, maîtres des forges, paysans) pour garder ses prerogatives et défendre sa vision de l'intérêt général forestier. Cette période d'alternance politique, entre poussées réformistes et retour conservateur, a en effet périodiquement mis à mal l'institution forestière et suscité de nombreux conflits.

O fato é importante aqui não só por ilustrar um pouco do conflito de interesses que orienta o desenvolvimento do regime florestal, mas também porque ele institui a manutenção obrigatória de uma área que até hoje, na França, é considerada zona de preservação permanente, conforme a classificação brasileira. Nesse sentido, quando for realizada mais pormenorizadamente a comparação entre os Códigos brasileiro em francês, no próximo capítulo, serão observadas as áreas que, de acordo com cada lei, merecem atenção especial, por quê, e quais delas se situam no domínio Amazônico. Assim, desde 1860, na França, as florestas em montanhas são consideradas natureza inviolável.

A mudança de século introduz novas características ao regime na França. A pressão industrial torna-se mais forte, e assim os grupos de interesse privado começam a prevalecer sobre os outros. Os industriários e os proprietários de florestas entretêm relação de grande proximidade com o poder público, seus anseios passam a ser contemplados pela administração. Não se pode esquecer, entretanto, que o século XX presenciou dois grandes esforços de guerra, seguidos pela reconstrução do país. Então, foi também conveniente ao Estado francês fazer concessões ao bloco produtivista.

Através da generalização do sistema de incentivos, constata-se o estabelecimento de um certo número de estruturas visando a conciliar os objetivos da administração e os interesses dos atores econômicos. O Estado sempre observou as reivindicações deles, mas passou-se, no século XXI, de uma lógica de conciliação a uma lógica de consenso administrativo institucionalizado (SERGENT, 2013, p. 40).

Até meados do século, a administração florestal francesa experimenta, então, essa mutação gerencial, oferecendo atenção redobrada aos empreendimentos comerciais aplicados aos recursos das florestas. O desenvolvimento da economia nacional, mesmo que ele aconteça em detrimento do recurso madeireiro, é o objetivo principal do governo francês de então. Contudo a partir da década de 1960, nos anos de vigência do *Gaullisme*<sup>30</sup>, o Estado francês busca retomar sua autoridade central, e algumas reformas administrativas são iniciadas.

Por exemplo, em 1964 é criado o *Office National des Forêts*, que se torna o órgão encarregado de gerir as florestas francesas. O ONF dota os agentes estaduais de legitimidade e lhes assegura a ferramenta técnica e institucional necessária para dirigir o setor florestal. Mas não só ele figura nas mudanças introduzidas na década. Criou-se também *Centre Régional de la Propriété Forestière*, em 1963, que junto ao *Fond Forestier National* constitui-se no aparato público de investimentos no

---

<sup>30</sup> O *Gaullisme* é talvez a mais forte corrente política na França nos dias de hoje; ela baseia-se no legado deixado pelo herói militar e presidente Charles de Gaulle. As características do *Gaullisme* renovaram-se com o passar dos anos, mas pode-se apontar o sentimento nacionalista e o dirigismo estatal como duas bases importantes de sua sustentação.

domínio das florestas. Na prática, a união dos dois institutos permite à administração estatal estender também sua influência às florestas privadas, já que a partir de agora os proprietários precisarão negociar com o Estado e atender a alguns critérios a fim de conseguir obter financiamento público (BOUTEFEU, 2005).

A nova configuração do direito florestal na França aconteceu graças às determinações de uma série de leis, que ficaram conhecidas como as leis Pisani. Receberam esse nome porque foram elaboradas quando o alto funcionário Edgard Pisani era ministro da Agricultura na França, durante o governo de George Pompidou. As leis de orientação agrícola visavam a preparar o país para um mercado mais competitivo de produção, dando vantagens à França na exportação de bens dessa natureza. São elas, na verdade, que integraram as florestas públicas e privadas ao escopo de atuação do Estado, através do financiamento público, como mencionado acima, e fundaram o ONF, para administrar a relação. As leis Pisani foram aprovadas ao mesmo tempo em que a Europa instituiu sua Política Agrícola Comum, como uma resposta francesa aos novos tempos (BOUTEFEU, 2005).

Pensou-se, inicialmente, que essa reforma, ao fortalecer o papel do governo na gestão ambiental/florestal, acabaria por beneficiar as coletividades territoriais, que há muito se prejudicavam com os posicionamentos centralizados e sincronizados com o setor privado por parte da administração. Porém não foi isso que se produziu. As novas leis foram bem-sucedidas em fortalecer o funcionarismo florestal, porém isso ocorreu em detrimento das comunidades locais. Desse modo, o *Gaullisme* recentralizou a gestão das florestas, ao mesmo tempo em que incorporou preocupações do mercado madeireiro à agenda política dos governos.

A lei de 1946, de criação do *Fonds Forestier National*, e as leis Pisani de 1963 e 1964 constituíram um momento fundador do modelo de regulação da Ordem Institucional de Gestão Florestal. Elas correspondem de fato à institucionalização de uma gestão administrada, ou coadministrada (para a floresta privada), e autofinanciada da floresta francesa (SERGENT, 2013, p. 172)<sup>31</sup>.

Passa a funcionar, assim, uma estrutura administrativa mais complexa, que dispõe de vários mecanismos-gatilho, com poder de estimular ou barrar projetos ambientais que se esquadrassem ou não na política florestal adotada pelo Estado central. Criaram-se plataformas de interação para

---

<sup>31</sup> La loi de 1946, portant création du Fonds Forestier National (FFN), et les lois Pisani de 1963 et 1964 ont constitué un moment fondateur du modèle de régulation de l'Ordre Institutionnel (OI) de la Gestion Forestière. Elles correspondent en effet à l'institutionnalisation d'une gestion administrée, voire co-administrée (pour la forêt privée), et autofinancée de la forêt française.

sindicatos, comitês consultivos, aparelho administrativo, representantes de classe, que estivessem envolvidos no tema da floresta. Em outras palavras, a administração pública equipou-se o suficiente para dialogar com os grupos de pressão e para fazer face às novas exigências que se impunham na Europa e no mundo na época.

Os representantes das comunas florestais apoiam a criação do ONF; eles são convidados a participar dos conselhos dos órgãos. A princípio, as coletividades acreditavam que teriam meios de influenciar mais a política florestal francesa, pelo menos no que dizia respeito às suas regiões. Entretanto, a expectativa foi frustrada. A atuação dos agentes estatais do ONF prevaleceu, e ainda com toda a reestruturação “as comunas florestais não são verdadeiros atores da política florestal” (CLERC, 1980, p. 356). O papel das comunas na dinâmica da administração florestal é particularmente importante quando se avaliam as novas mudanças pelas quais ela passa no final do século XX e início do XXI. Nesse momento, também, as comunidades guianenses beneficiam-se das decisões do Estado central, quando começam a usufruir de um pouco mais de autonomia. Mas antes de se analisar a nova onda de modernizações do regime florestal, é importante dedicar algumas palavras ao ONF.

#### 3.1.1.1 O *Office National des Forêts*

Talvez o mais significativo efeito das leis Pisani, o ONF representa grande ruptura com a forma que a floresta francesa estava sendo gerida desde 1291. Atualmente, o órgão é responsável pela gestão de mais de 11 milhões de hectares. Sua função é a de conciliar necessidades bastantes díspares da sociedade francesa, como preservar e divulgar o meio ambiente e estimular a produção de madeira, cuja demanda não para de aumentar com o passar do tempo (ONU, 2009). Essa função dupla da instituição lhe tem reservado muitas críticas da sociedade civil engajada na causa ambiental<sup>32</sup>.

De todo modo, o ONF é o único gestor autorizado a por em prática o regime das florestas públicas, além de dispor também de meios institucionais de intervir na administração de propriedades florestais privadas, notadamente com a independência proporcionada pelos mecanismos de

---

<sup>32</sup> Muitos críticos às atividades do ONF chamam-no de *Office Nuisible aux Forêts*, expressão que poderia ser traduzida para Departamento Prejudicial às Florestas. Em francês, entretanto, a pilhéria faz-se mais oportuna, porque o nome real e o jocoso rimam. Uma simples pesquisa no Google revela grande número de artigos, reportagens questionando as atividades do ONF.

investimentos e incentivos, como visto anteriormente. Assim, o ONF dispõe não só dos meios técnicos, mas também dos financeiros para direcionar a política florestal francesa. O poder é estabelecido por um contrato firmado entre o Estado e a instituição, o qual precisa ser renovado periodicamente. Por meio dele, o governo compromete-se a fornecer 85% do orçamento do ONF, que precisa retribuir atendendo às necessidades do Estado central, o que muitas vezes se traduz em assegurar maior oferta de madeira. Os outros 15% do financiamento são retirados das receitas geradas pelas próprias florestas<sup>33</sup>.

A mais nova renovação do acordo entre o Estado e o ONF, o Contrato de Objetivos e de Atuação 2016-2020, apresenta os princípios que nortearão a atuação da França nos biomas florestais e, portanto, é esclarecedor do que a administração pública considera como prioritário. O contrato é dividido em seis eixos, que identificam as diferentes frentes de trabalho; eles são: 1- aumentar a mobilização da madeira ao benefício do setor e do emprego; 2- enfrentar o desafio da mudança do clima e da preservação da biodiversidade; 3- melhor atender às expectativas do Estado e dos cidadãos; 4- adaptar a gestão do ONF às especificidades dos *Départements d'Outre Mer*; 5- estabilizar os efetivos e acompanhar as evoluções do estabelecimento por uma gestão dinâmica dos recursos humanos; 6- melhorar a durabilidade do modelo e consolidar o seu equilíbrio financeiro (FRANÇA, 2016, p. 3).

Desse modo, apenas tomando conhecimento do sumário do documento, podem-se perceber alguns dos objetivos da gestão florestal francesa, que são corroborados pela leitura do contrato. O uso econômico do recurso florestal é o fim privilegiado pela administração, como se vê nos eixos 1, 3 e 6. Nesses três tópicos, praticamente toda a atenção do organismo volta-se à exploração da madeira, onde for possível desempenhar a atividade, nas florestas dominiais ou comunais. Atenção especial é dada à relação com as coletividades territoriais, no sentido de como facilitar o escoamento da produção de madeira local, ligando-a ao grande mercado francês ou internacional. Mesmo nos ambientes, em teoria, mais tradicionais, o ONF age como um facilitador do comércio.

O eixo 4 coincide com o tema principal tratado aqui, a floresta guianense. De forma geral, o documento fala da necessidade de aumentar a atuação da ONF nos domínios, aumentar a participação das coletividades na governança local, através da convocação de concursos locais e do estímulo à criação de conselhos administrativos, formados por representantes nativos. É importante perceber que

---

<sup>33</sup> [http://www.onf.fr/communes\\_forestieres/sommaire/reperes/regime\\_forestier/20080924-130648-696132/@@index.html](http://www.onf.fr/communes_forestieres/sommaire/reperes/regime_forestier/20080924-130648-696132/@@index.html)

o próprio governo francês reconhece o déficit de atenção dedicado aos departamentos, tanto pela via da administração, como pela da inclusão dos povos locais no processo. A constatação será útil mais abaixo quando serão apresentados os novos desdobramentos da política florestal francesa, com as novas regras e as exigências dos novos tempos.

Por último, é revelador para esta pesquisa testemunhar que uma das frentes de trabalho do ONF se dedica aos desafios do aquecimento global e da preservação da biodiversidade. Ora, esses são temas oriundos da agenda internacional, que surgem da compreensão que o meio ambiente é matéria do interesse de todos, em outras palavras, um Bem Comum Global. Mesmo a França dedicando atenção redobrada ao potencial econômico de suas florestas, atitude que pode ensejar questionamentos de ordem ética ou sobre a solidez de sua política, ela fá-lo observando critérios elaborados por instância que não se refere ao interior de sua administração. Pelo menos do ponto de vista formal, existe o reconhecimento que as florestas não dizem respeito apenas a sua soberania, mas sim à apreciação de todos.

Retorna-se agora à evolução do regime florestal francês, ao momento em que a França intenciona modernizar a sua lei, final do século XX e início do século XXI. Em seguida, faz-se uma análise mais técnica dos instrumentos jurídicos usados na gestão das florestas francesas.

### 3.1.2 A lei florestal francesa nos novos tempos

O novo Código Florestal da França, o mesmo que é analisado no próximo capítulo, data de 2001. As seções dele que se dedicam ao bioma Amazônico da Guiana Francesa só foram publicadas em 2005. A lei demonstra conteúdo e preocupações modernas, ela busca responder às demandas do regime florestal internacional, da mesma maneira que tenta dar vazão aos interesses que o governo francês reserva às florestas. Os conceitos ambientais que pautam a elaboração do novo código foram construídos em intensos debates nacionais, europeus e internacionais ocorridos nas últimas décadas do século passado. Esta etapa do capítulo se dedica a entender como eles envolveram a legislação florestal da França.

Como visto até aqui,

o modelo florestal francês que se construiu desde o início do século XX e se consolidou nos anos do pós guerra correspondia a um sistema organizado de maneira vertical e regulado

por um Estado forte garantidor do interesse geral. Esse monopólio da produção de normas e de valores repousava em uma administração controlada pelo Corpo florestal. No contexto atual, quando a complexificação dos problemas tende a transformar o espaço público, privilegiando os sistemas de autores e níveis múltiplos, pode-se questionar a pertinência desse modelo<sup>34</sup> (SERGENT, 2010, p. 99).

A complexificação e o questionamento do modelo iniciam-se na década de 1970, com o sentimento gerado pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, de Estocolmo. A midiaticização de alguns acidentes ambientais, o ensaio de Rachel Carson contra o DDT e problemas advindos da poluição obrigam o ONF a estabelecer contato com grupos organizados de ecologistas e militantes (SERGENT, 2013; WEISS et al, 1994). Nesse contexto, as autoridades da França começam a preocupar-se com a adaptação do regime florestal ao século XXI. Surgem muitos debates e propostas de adaptação da política florestal, que acabam oficializadas na lei Souchon, de 1985, a primeira grande adaptação do Código desde as leis Pisani.

A lei visa a racionalizar o planejamento e a gestão florestal, com mais divisões territoriais, incentivos e investimentos, criando associações sindicais e impondo a aproximação entre o poder central e os centros regionais da floresta. Mesmo havendo o reforço da competência exclusiva do Estado na elaboração da política florestal, preveem-se as Orientações Regionais Florestais, a serem elaboradas por Comissões Regionais, no intuito de garantir a participação regional nas determinações nacionais (GUILLERY, 1986).

À mesma época, mas de maneira independente em relação à França, um ciclo de conferências ministeriais é iniciado na Europa, para definir um regime de proteção às florestas do continente. A Conferência de Estrasburgo, de 1990, tem grande importância no processo, assegurando as trocas entre cientistas e funcionários estatais sobre os biomas florestais. Logo depois da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992, os membros da União Europeia unem-se mais uma vez em 1993, na Conferência de Helsinque, a fim de deliberar sobre uma posição comum sobre a gestão sustentável de florestas, plataforma que passaria a ser usada também nas negociações internacionais (SERGENT, 2013). Essas reuniões na Europa têm como objetivo incrementar a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas ambientais. A centralização por parte do Estado do poder de legislar sobre as florestas que se encontram em seu

---

<sup>34</sup> Le modèle forestier français qui s'est construit dès le début du XXe siècle et s'est consolidé dans les années d'après-guerre, correspondait à un système organisé de façon verticale et régulé par un État fort garant de l'intérêt général. Ce monopole de la production de normes et de valeurs reposait sur une administration contrôlée par le Corps forestier. Dans le contexte actuel, où la complexification des problèmes tend à transformer l'espace public en privilégiant les systèmes multi-acteurs et pluri-niveaux, on peut questionner la pertinence de ce modèle.

domínio não é apoiada pela União Europeia. Muitos países do continente já possuíam leis mais democráticas, por força de sua tradição mais popular, como os Países Baixos, a Suíça, a Dinamarca. Outros, porém, como a França, tiveram de se adaptar às novas exigências de descentralização (JEANRENAUD, 2001).

“Entre 1991 e 1997, diversos países europeus, assim, renovaram suas leis florestais fundamentais, e inseriram a gestão sustentável no centro de suas preocupações” (BARTHOD et al, 2001). A França, na verdade, foi um dos países que mais tardaram a aderir às mudanças internacionais da sustentabilidade no contexto europeu. No país, o processo de reforma iniciou-se de fato com um projeto de lei de 1996 e com o relatório Bianco, e durou por volta de seis anos. Enfim, em 9 de julho de 2001, é aprovada por unanimidade no Senado e na Assembleia Nacional - o que mostra a sintonia do parlamento francês com o debate - a *Loi d’Orientation sur la Forêt*, ou novo Código Florestal.

Mas, como demonstrado antes, a lei precisou ser adaptada ao contexto da Guiana, o que significa que o Código de 2001, na sua versão original, não era aplicado à Amazônia. A manobra havia sido prevista ainda em 1998; o governo julgou mais interessante o documento adequar-se à realidade Amazônica, convidando a administração guianense para supervisionar o processo. Os deputados do departamento e a Comissão Regional da Floresta e dos Produtos Florestais também participaram das deliberações. Desse modo, apesar do retardo no desenvolvimento do projeto, percebe-se que as novas diretrizes internacionais e europeias foram seguidas, na medida em que houve esforço de descentralização já na primeira etapa de modernização legislativa.

As seções do Código voltadas para a Guiana Francesa foram enfim publicadas em 28 de julho de 2005, por meio da *Ordonnance* nº 2005/867. O instrumento pode ser considerado um marco na política florestal da França, pois ele encerra a noção de domínio territorial, instituição jurídica que havia sido usado na época colonial para fazer o direito da metrópole prevalecer sobre as leis costumeiras locais, garantindo a posse do Estado colonizador. Dessa forma, a Guiana Francesa e a floresta Amazônica foram geridas, até o ano de 2005, apenas como categoria que remetia ao direito civil do país, sem levar em conta suas especificidades. O novo Código Florestal, então, introduz a noção de que o departamento e a Amazônia deviam ser tratados como o que são, com igualdade em relação aos outros departamentos e às outras florestas (KARSENTY, 1999; BARTHOD et al, 2001; LAGARDE, 2008).

Após todos esses acontecimentos significativos envolvendo o Código, a lei florestal francesa seguiu se desenvolvendo, buscando adaptar-se às mudanças, às exigências, à sustentabilidade.

Mesmo que de menos importância para esta etapa da pesquisa, vale citar alguns novos desdobramentos, como os protocolos *Grenelle*<sup>35</sup> do meio ambiente, de 2008 e 2009, inspiradas no paradigma ambiental internacional. No ano de 2012, o Código Florestal sofreu sua maior alteração desde 2001; os termos mantiveram-se praticamente os mesmos, mas acrescentou-se um título dedicado aos incêndios em floresta e procedimentos de infração penal foram modernizados e harmonizados<sup>36</sup>.

### 3.1.3 O funcionamento do direito florestal na França

Depois de observado o trajeto percorrido pelo Código Florestal francês nos últimos anos, é imprescindível, antes de análise mais detalhada da lei, que se compreenda o funcionamento do aparato jurídico da França no tratamento da matéria. Este trabalho se volta para os territórios da floresta Amazônica na Guiana e no Brasil. Porém o tema da floresta, mesmo que recortado para fins científicos, se insere em contexto axiológico maior, que é o do meio ambiente. A temática florestal, portanto, é uma ramificação da ambiental; por consequência, entender o Código Florestal requer também fazer uma inserção no direito ambiental, na medida em que os seus trâmites legais vão ditar as etapas, o ritmo e a sequência a que às leis sobre as florestas vão obedecer.

O direito ambiental na França é essencialmente transversal. Ele está implícito em pelo menos 15 códigos, que são até anteriores a ele, pois essa é uma especialidade recente no país. Na realidade, o direito ambiental entrou em vigor de forma oficial em 18 de setembro de 2000, embora as preocupações que dele emanam já estivessem presentes em outros documentos. O Código Florestal é um dos que a ele se referem. A promoção desse ramo do direito a valor constitucional ocorreu em 2004, com a promulgação da Carta do Meio Ambiente. Desse modo, é possível perceber que o direito ambiental é moderno e está em plena construção na França.

---

<sup>35</sup> As leis *Grenelle* dão condições para uma luta mais eficaz contra o aquecimento global, de preservação ambiental e da biodiversidade. Ela foi o resultado de debate entre membros da sociedade civil e do governo francês, ainda na época em que Jacques Chirac era presidente do país. Seu objetivo é capacitar melhor a França para enfrentar os problemas do meio ambiente. A primeira delas acabou sendo finalmente publicada em 2009, contendo princípios a serem seguidos pela França a partir de então. A segunda delas, publicada em 2010, apresenta um quadro de ação mais preciso, explicando como a lei *Grenelle* 1 podia ser posta em prática. Entretanto, a efetividade da lei, hoje, é bastante questionada. Organizações como Greenpeace e WWF são responsáveis pela elaboração dos relatórios *Grenelle* e denunciam a falta de vontade da instituição de aplicar realmente o conteúdo das normas.

<sup>36</sup> [http://www.onf.fr/onf/++oid++186d/@/@display\\_event.html](http://www.onf.fr/onf/++oid++186d/@/@display_event.html)

O artigo 6º da Carta do Meio Ambiente consagra princípio de grande relevância para esta pesquisa: “As políticas públicas devem promover o desenvolvimento sustentável. Para isso, elas conciliam a proteção e a promoção do meio ambiente, o desenvolvimento econômico e o progresso social”<sup>37</sup> (FRANÇA, 2004). Esse tem sido o direcionamento tomado pelo regime florestal francês desde o final do século XX, muito por influência do debate internacional sobre o meio ambiente. A Carta, assim, traduz aos termos da lei o objeto de deliberações oriundas de outra esfera de negociação, notadamente, a internacional.

Contudo, mesmo no contexto atual de relativização e ressignificação da soberania westfaliana, a lógica de incorporação de regras externas ainda não é natural, tampouco comum. Os Estados gozam de liberdade total e absoluta para decidir o teor de suas normas internas; em teoria, nenhum limite se lhes impõe, a não ser aqueles que eles mesmos julgarem pertinentes. A França, claro, não abandonou completamente os poderes derivados de uma nação soberana. Ela segue um país livre e pleno. Mas o Estado francês tem, ao longo dos anos, feito concessões ao princípio de soberania. A participação do país na União Europeia revela esse propósito; muitas diretrizes emitidas pela UE, obrigatórias a todos os membros, são opostas a posicionamentos do parlamento francês. Mas a França continua sendo uma das grandes entusiastas da União.

No que diz respeito ao tratamento do meio ambiente como um Bem Comum Global, a França também tem feito concessões, algumas das quais já foram observadas antes. Porém a forma como as diretivas são absorvidas por seu aparato jurídico não é tão passiva. As leis internacionais precisam passar por um devido rito burocrático antes de produzirem efeitos na nação francesa. Ou seja, mesmo fazendo concessões ao regime, a França mantém-se independente no que diz respeito ao que conceder. Abaixo, expõe-se figura que apresenta a hierarquização das normas jurídicas na França:

---

<sup>37</sup> Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l’environnement, le développement économique et le progrès social.

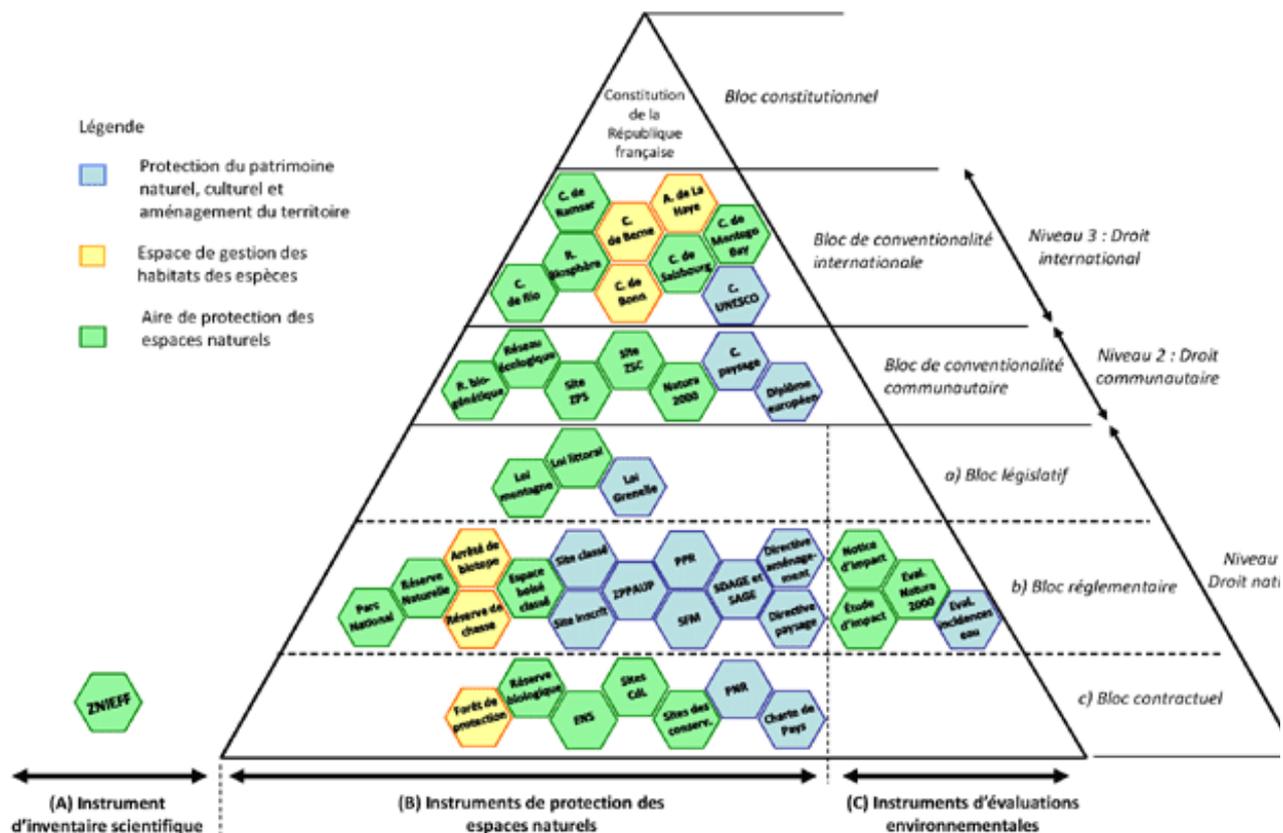


Figura 2: Pirâmide constitucional francesa  
 Fonte: MALJEAN-DUBOIS, 2006, *apud* MALLARD et FRANÇOIS, 2012.

Percebe-se que a constituição francesa se sobrepõe às outras leis, de qualquer natureza. O triângulo normativo, entretanto, ilustra que, uma vez a lei internacional ou comunitária (União Europeia) recepcionada pelo ordenamento jurídico da França, ela prevalece sobre a própria lei nacional, se estiver de acordo com a carta magna do país<sup>38</sup>. Em outras palavras, a lei máxima

<sup>38</sup> A França cedeu parte de sua soberania para a União Europeia e hoje faz parte do maior e mais ousado projeto institucional existente no mundo: uma organização supranacional. Porém o meio ambiente como um todo não faz parte das políticas de deliberação comunitária cujas orientações todos os membros devem seguir. Tampouco existe uma política florestal comum. Só se começou a falar de meio ambiente na EU em 1973, por influência de Estocolmo, o tema só ganhando base legal em 1987, com o Ato Comum Europeu. Mas várias determinações da comunidade acabando repercutindo na independência que os Estados têm de gerir seu patrimônio natural (LEONTITSIS, 2011). Existe, por exemplo, a diretiva Habitat (92/43/CEE), em complemento à diretiva Aves (79/409/CEE), que estabelece um quadro comum de proteção aos meios naturais e a espécies animais e vegetais (SERGENT, 2013). O instrumento comunitário mais efetivo – e obrigatório – é a rede Natura 2000, de preservação de diferentes ecossistemas naturais. Os biomas incluídos nessa rede ecológica devem receber atenção especial dos governos. Caso algum projeto seja desenvolvido na proximidade de algum sítio Natura 2000, uma série de medidas de precaução e de avaliação de riscos precisam ser postas em prática, a fim de minimizar os desgastes sofridos pelo bioma. A Comissão europeia julgou que o direito francês não previa mecanismos suficientes de avaliação de projetos, e a Corte de Justiça da União Europeia acabou condenando o

estabelece os princípios e os fundamentos jurídicos da França, os valores pelos quais a nação se guia. Ela é a normalidade institucional existente. Nesse sentido, todas as outras regras, normas devem respeitar a constituição. Quando esse pré-requisito é atingido, e as autoridades concordam em admitir lei estrangeira na ordem jurídica nacional, ela tem um comportamento próprio, com efeitos jurídicos particulares. A partir desse momento, a lei externa passa a impor-se sobre a interna (PRIEUR, 2016).

De acordo com Mallard e François: “As disposições da maioria dos instrumentos internacionais não produzem efeitos diretos na ordem jurídica interna. Elas não criam direitos que os particulares poderiam invocar diretamente como recurso em um litígio (...)”<sup>39</sup> (2012, p. 5). Convenções como a sobre as reservas da biosfera, sobre o patrimônio mundial, ou mesmo a do Rio de Janeiro, de 1992, são facultativas e só geram os efeitos parcialmente, na mesma proporção daquilo que foi recepcionado pelo Conselho de Estado<sup>40</sup>.

Na prática, a hierarquização das normas funciona da seguinte maneira: o Código Florestal francês, oriundo da Lei de Orientação da floresta, é uma norma de direito nacional, estando bem próxima da base da pirâmide. Quando a França, como visto anteriormente, se compromete com a Conferência de Estrasburgo, com a Conferência de Helsinki ou com a Convenção do Rio de Janeiro sobre a Diversidade Biológica, mesmo que parcialmente, ela aceita juridicamente alterar seu Código Florestal de acordo com aquilo que determinam os tratados. É também assim, e não só politicamente, que a França vem se adaptando às novas mudanças ambientais e florestais (PRIEUR, 2016).

### 3.1.4 O planejamento florestal na França

Acima, compreendeu-se, de forma geral, o funcionamento do ordenamento jurídico francês e como o direito ambiental se comporta diante dos instrumentos internacionais e comunitários. Nas próximas linhas, será exposto como a gestão das florestas está organizada. O planejamento florestal sustenta-se em quatro bases. Primeiramente, está o regulamento central, com a Lei de Orientação Florestal, de 2001, a *Ordonnance* que adapta o Código à realidade da Guiana Francesa, e todas as

---

país por isso (MALLARD et FRANÇOIS, 2012). Tem-se aqui um caso claro de submissão da soberania nacional a outra instância superior.

<sup>39</sup> Les dispositions de la plupart des instruments internationaux ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne. Ils ne créent pas de droits que les particuliers pourraient invoquer directement à l'appui d'un recours contentieux (...).

<sup>40</sup> Órgão francês que, dentre outras atribuições, se ocupa da recepção das leis estrangeiras.

adaptações a que foram submetidas desde então. Dedicar-se exclusivamente ao Código, contudo, no próximo capítulo (BARTHOD et al, 2001).

A partir da lei florestal, as Comissões Regionais da Floresta e dos Produtos Florestais elaboram as Orientações Regionais, tratando de todos os desafios do setor e traçando os objetivos a serem seguidos pelos atores envolvidos com a floresta. Finalizada essa etapa, o programa é submetido ao ministro da Agricultura para avaliação<sup>41</sup>. No nível subsequente, o intrarregional, são expedidas as Diretivas Regionais de Planejamento (DRP) e os Esquemas Regionais de Planejamento (ERP)<sup>42</sup>, novos documentos do regime florestal, que precisam os objetivos e as estratégias de sustentabilidade das florestas públicas em uma localidade<sup>43</sup>. Esses planos intrarregionais se referem às florestas domaniais ou comunais e também necessitam receber o aval do ministro da Agricultura.

Por fim, existem os documentos de gestão emitidos para cada floresta, respeitando a natureza particular dela, mas obedecendo a todas as diretrizes anteriores. Atualmente, eles são quatro: os Documentos de Planejamento, os Planos Simples de Gestão (PSG), os Regulamentos Tipos de Gestão e os Códigos de Boas Práticas Silvícolas. Os primeiros tratam do potencial presente e futuro da floresta; eles são feitos com a realização de consultas às comunidades nela inseridas. Os segundos se aplicam às florestas privadas, aos donos de florestas, agrupados nos Centros Regionais da Propriedade Florestal. Nos documentos, os proprietários listam o que pretendem fazer com sua área no período mínimo de 10 anos. As propriedades podem ser supervisionadas e vistoriadas pelas Direções Departamentais dos Territórios<sup>44</sup> a qualquer momento; caso elas não tenham sido objeto de um PSG, são-lhes aplicadas multas.

Já os regulamentos tipos de gestão se aplicam às florestas privadas cuja área não é grande o suficiente para enquadrá-las no PSG. Eles são elaborados por firmas com notório saber florestal ou pelo ONF, e necessitam ser aprovadas pelos Centros Regionais de Propriedades Florestais. Por último, tem-se os códigos de boas práticas silvícolas, com recomendações para o desenvolvimento de uma gestão sustentável. Eles são confeccionados pelos Centros Regionais de Propriedade Florestal e aprovados pelo poder regional, depois do parecer das Comissões Regionais da Floresta e dos Produtos Florestais (BARTHOD et al, 2001).

---

<sup>41</sup> <http://agriculture.gouv.fr/politique-forestiere-les-orientations-regionales-forestieres-orf>

<sup>42</sup> Em francês, respectivamente, Directives Régionales d'Aménagement e Schémas Régionaux d'Aménagement.

<sup>43</sup> [http://www.onf.fr/guadeloupe/++oid++4ea7//@@display\\_event.html](http://www.onf.fr/guadeloupe/++oid++4ea7//@@display_event.html)

<sup>44</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/index.php/services-deconcentres-du-ministere>

### 3.1.5 A Amazônia na Guiana Francesa

A Guiana Francesa acaba conferindo à França a condição de único país europeu a possuir floresta tropical, e um dos poucos a terem acesso ao bioma Amazônico, o mais biodiverso do mundo (FRANÇA, 2005). A superfície florestal coberta por território guianense é de apenas 81 mil km<sup>2</sup>, ou seja, aproximadamente 1,5% da área total da Amazônia. Mas o suficiente para ser o maior domínio florestal europeu, correspondente a um terço de todas as florestas da França. Observando esses números, conclui-se que lidar com o bioma guianense significa tratar do mais importante patrimônio ambiental francês, apesar de o Código Florestal para a Guiana Francesa só ter sido publicado no ano de 2005, com defasagem em relação àquele aplicado à metrópole.

De forma geral, a Amazônia guianense segue as mesmas divisões administrativas vistas anteriormente; porém algumas especificidades recaem sobre sua gestão, o que é justificado por sua natureza muito diversa em relação às florestas temperadas europeias, seu grau elevado de conservação, a existência de povos autóctones no seu interior. No que diz respeito à classificação do domínio, 8.08 milhões de hectares são compostos por florestas públicas e 20 mil hectares, por privada; assim, vê-se que a propriedade florestal privada na Guiana é praticamente inexistente, o Estado reservando-se o direito de posse sobre quase toda a extensão territorial.

Existem seis tipos de classificação para as áreas florestais na Guiana: 1- Floresta Planejada; Zona de Direitos de Uso Coletivo, notadamente onde grupos autóctones se estabeleceram; Reserva Biológica; Reserva Natural; Zona de Proteção de Biótipos; e Parque Nacional, central e de livre adesão. Existe uma vasta região do bioma Amazônico local à qual ainda não foi atribuída nenhuma função. Essa área ainda desconhecida representa 1,425 milhão de hectares, um oitavo de toda a Amazônia francesa (ONU, 2010). O quadro abaixo traz dados oficiais sobre cada categoria de floresta nos últimos 20 anos:

Categorias nacionais	Superfície (1000 ha)			
	1990	2000	2005	2010
Licença florestal	181	0	0	0
Floresta planejada	0	730	1764	2222
Zona de direito de usos coletivos	0	669.4	669.4	669
Reserva biológica	0	110.3	110.3	61
Reserva natural	0	218.5	218.5	221

Mandado de proteção de biótopo	<b>0</b>	<b>105.8</b>	<b>105.8</b>	<b>106</b>
Parque Nacional – zona central	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2030</b>
Parque Nacional – zona de livre adesão	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1350</b>
Nenhuma função ou função desconhecida	<b>8007</b>	<b>6227</b>	<b>5228</b>	<b>1425</b>
Superfície florestal total	<b>8188</b>	<b>8111</b>	<b>8096</b>	<b>8084</b>

Quadro 1: Mudanças das superfícies florestais na Guiana Francesa através do Tempo

Fonte: ONU, 2010.

Desse modo, podem-se distinguir diferentes tipos de atividades florestais na Guiana Francesa. A faixa correspondente à Floresta Planejada representa 25% da Amazônia francesa. É nela que são desenvolvidas a maior parte das atividades econômicas envolvendo os recursos do bioma, especialmente a madeira. Ademais, encontram-se nesse território grandes reservas naturais. A zona planejada, assim, não diz só respeito a formas de como melhor explorar o ecossistema, mas também de como assegurar a sua manutenção no longo prazo.

O Estado determina a forma como o agente econômico deve fazer uso do bioma. Uma espécie de processo licitatório é preparado e concessões são emitidas aos atores mais aptos a seguir as diretrizes do Código Florestal e de todos os outros planos de uso territorial<sup>45</sup>. As sociedades contratadas, entretanto, gozam de relativa independência no desempenho de suas atividades (BLANCODINI, 2005). O quadro demonstra que a extensão da cobertura Amazônica dedicada a fins comerciais triplicou em 10 anos, fruto do crescimento da demanda mundial por madeira; a projeção para 2030 é de que a demanda por produtos de madeira cresça consideravelmente (ONU, 2009). A França é atualmente o país da União Europeia que mais produz madeira. Desse modo, será importante observar, nos próximos anos, como a demanda global pelo recurso pode impactar a preservação florestal na Guiana Francesa.

Entre a faixa planejada, que se chama também Domínio Florestal Permanente, e o Parque Amazonense da Guiana, existe uma banda territorial conhecida como Zona Intermediária. Ela corresponde à região desconhecida, como presente no quadro acima. Nela, o ONF apenas empreende missões de fiscalização. Uma vez ultrapassada a Zona Intermediária, atinge-se o domínio do Parque,

<sup>45</sup> <http://www.onf.fr/guyane/sommaire/guyane/connaitre/domaine/20130829-205801-128166/@@index.html>

que está subdividido em duas partes, a de livre adesão e a área central. As duas, contudo, se entrelaçam em diversos pontos sua extensão, apesar de a segunda se posicionar mais para o interior da mata, até a fronteira com o Brasil. A zona de livre adesão é onde se encontram vilas, ou pequenas aglomerações humanas de sociedades tradicionais. O ONF auxilia com a gestão da área e com o escoamento de pequena produção realizada pelos habitantes, assim como auxilia com a supervisão da floresta. Já a área central não diz respeito ao *Office National des Forêts*, tendo em vista que ela fica a cargo da administração do próprio Parque da Guiana, o equivalente a uma autarquia ligada ao Ministério do Desenvolvimento Sustentável. No Parque da Guiana, criado em 2007, está localizada a floresta de Saül, uma das mais bem preservadas do mundo<sup>46</sup>.

### 3.1.5.1 Floresta Guianense: um pouco de história

A Guiana Francesa exhibe a curiosa condição de ser ao mesmo tempo o lugar menos habitado da América do Sul e o de melhor qualidade de vida. A sua densidade demográfica é de 0,3 habitantes por km<sup>2</sup>, o que indica que o território é um grande deserto florestal (BLANCODINI, 2005). O dado pode ser positivo, quando se analisa pela perspectiva do estado de preservação da floresta Amazônica francesa que decorre desse fato; afinal, quanto menor a concentração de pessoas e de aglomerações urbanas, menor a tendência de haver destruição da mata nativa. Um olhar na história desse departamento esclarece como o bioma Amazônico tem sido usado.

A Guiana Francesa tornou-se de fato uma colônia em 1817. Surgiu um comércio limitado de madeira de cor e de outros recursos, alguns dos quais quase desapareceram em função da ação humana (FRANÇA, 2005). Começa-se a explorar o potencial de algumas monoculturas, notadamente a cana de açúcar, o cacau, o café, o algodão e o arroz, o que acontecia nas melhores terras existentes, aquelas perto do litoral, onde hoje se encontra a Zona Permanente. De certa forma, a distribuição atual das atividades florestais já começa a se desenhar à época. Nesse tempo, a floresta foi ignorada, foi mantida à margem. O colonizador não tinha interesse nela; mais do que isso, ela o amedrontava. “A floresta tornou-se o ‘inferno verde’: lugar de sofrimento, de morte. O desenvolvimento econômico era apenas um pretexto e a exploração da floresta continuava marginal”<sup>47</sup> (BLANCODINI, 2005, p. 2). Pois até

---

<sup>46</sup> <http://www.parc-amazonien-guyane.fr/le-parc-amazonien-de-guyane/organisation/>

<sup>47</sup> La forêt est devenue "l'enfer vert" : lieu de souffrance, de mort. Le développement économique du territoire n'était que prétexte et l'exploitation de la forêt restait marginale.

a primeira metade do século XX, o garimpo era a principal atividade na Guiana Francesa, mas não um garimpo institucional, patrocinado pelo Estado, no intuito de alcançar metas nacionais. O ouro era – e ainda é hoje – explorado e extraído por indivíduos comuns, aventureiros. O descaso, ou inexistência de plano de desenvolvimento traçado pelo poder público, demonstra o papel secundário de que desfrutou a Guiana como departamento francês. O interesse mais pronunciado só chegaria no final do século XX (BLANCODINI, 2005).

Em 1948, logo após a II Guerra Mundial, a Guiana é propriamente departamentalizada, tornando-se de forma oficial uma província francesa. O ato administrativo fez-se em boa hora, porque nas décadas de 1950, 1960 e 1970, as colônias da França na Ásia e na África engajaram-se na bem-sucedida luta pela independência em relação à metrópole. Concomitantemente, novas tentativas de exploração, de ordem privada, aparecem na Amazônia guianense. As sociedades de exploração que se encontravam nas antigas colônias realocaram seus recursos e mudaram-se para a Guiana, na crença de que encontrariam na floresta condições tão férteis aos negócios quanto nos outros países. Porém a heterogeneidade das espécies da floresta, assim como os custos elevados da mão-de-obra local forçaram essas empresas a retornar aos países de origem, a floresta tendo sido, assim, abandonada mais uma vez (FRANÇA, 2005).

Os altos custos de produção, como visto acima, associados a um bioma de difícil penetração, como o Amazônico, talvez tenham sido os elementos que salvaram a Guiana Francesa de um uso muito mais destrutivo da floresta. Como departamento francês, os salários guianenses são medidos na moeda Euro, o valor do trabalho segue também a referência da metrópole. Os custos de planejamento, de acesso, de uso da floresta na Guiana são muito elevados, desestimulam potenciais exploradores (FRANÇA, 2014). Especialmente quando se consideram as vantagens de exploração oferecidas nos outros países Amazônicos, incluindo o Brasil. “As produções são dificilmente comercializáveis e sofrem a concorrência do Brasil e do Suriname. As capacidades logísticas e de valorização da Guiana continuam, de forma geral, muito limitadas”<sup>48</sup> (BLANCODINI, 2005). Torna-se muito mais interessante para uma empresa se estabelecer nesses outros Estados do que na Guiana Francesa.

Talvez por isso, até hoje, a exploração da floresta tenha acontecido de maneira mais primitiva, com a colheita manual, não planejada, sem preocupações de sustentabilidade, principalmente por

---

<sup>48</sup> Les productions sont difficilement commercialisables et sont concurrencées par celles du Brésil ou du Surinam. La capacités logistiques et de valorisation en Guyane, restent, en moyenne, trop limitées.

parte das sociedades tradicionais que lá sobrevivem. Contudo, já faz alguns anos que a França vem tentando instalar nela um regime mais condizente com o do desenvolvimento sustentável.

Em 1992, na Conferência do Rio de Janeiro, a opinião internacional tomou consciência dos problemas ligados ao desmatamento e à exploração anárquica de florestas tropicais. Os princípios de uma gestão sustentável capaz de assegurar a perenidade dos ecossistemas florestais e a manutenção da capacidade deles de fornecer os produtos e serviços associados são apresentados. A França, como país signatário, inicia, na Guiana, via de gestão sustentável exemplar<sup>49</sup> (FRANÇA, 2005, p. 10).

Foi então com inspiração nas orientações internacionais sobre o meio ambiente e as florestas que a França deu origem às mudanças constitucionais de gestão da floresta guianense, de incremento da participação comunitária e de modernização da lei conforme os princípios do desenvolvimento sustentável, todas as quais foram expostas anteriormente. As áreas da floresta que são legalmente consagradas à exploração têm aumentado nos últimos anos. Desse modo, o estado de preservação da Amazônia guianense tem que ser acompanhado nos próximos anos, pois não é só o arcabouço legal moderno que vai garantir a permanência do bioma. Há apenas poucos anos a França descobriu o potencial que seu departamento ultramarino oferece em termos de recursos ambientais. Outros estudos, como este, serão necessários, no futuro, com o objetivo de avaliar a questão. Por enquanto, a exploração e madeira na Guiana Francesa é incipiente e bem supervisionada. Seu valor de comércio ainda é muito pequeno em relação ao dos vizinhos Amazônicos, pouco atrativo para a atividade exploratória em grande escala. Hoje, ainda, o motor econômico da Guiana é o Centro Espacial Guianense, localizado na cidade de Kourou, de onde são lançados os foguetes e satélites da União Europeia (FRANÇA, 2014).

Contudo, apesar de todos os avanços institucionais de preservação do meio ambiente observados nos últimos anos na França, algumas críticas podem ser feitas a seu regime florestal. Por exemplo, não existem restrições à caça e à pesca no território da Guiana Francesa; há apenas algumas limitações, mas elas não impedem que as atividades sejam desenvolvidas de maneira livre, a qualquer época do ano e a qualquer hora do dia. Por consequência, algumas espécies de animais já foram extintas, como o jacaré negro, e outras estão em risco elevado de extinção, como a anta (BLANCODINI, 2005). Ademais, considerando o esforço de assegurar a preservação do ecossistema,

---

<sup>49</sup> En 1992, lors de la conférence de Rio de Janeiro, l'opinion internationale a pris conscience des problèmes liés à la déforestation et à l'exploitation anarchique des forêts tropicales. Les principes d'une gestion durable permettant d'assurer la pérennité des écosystèmes forestiers et le maintien de leur capacité à fournir les produits et services associés sont posés. La France, en tant que pays signataire, s'engage en Guyane dans la voie d'une gestion durable exemplaire.

a França está um pouco atrasada, quando comparada a outros países Amazônicos. Enquanto existe apenas um parque na Guiana Francesa e poucas reservas; no Suriname há 16. A Costa Rica, que não detém porções da floresta Amazônica, instituiu 20 parques ou reservas para a preservação de seu bioma florestal (BLANCODINI, 2005).

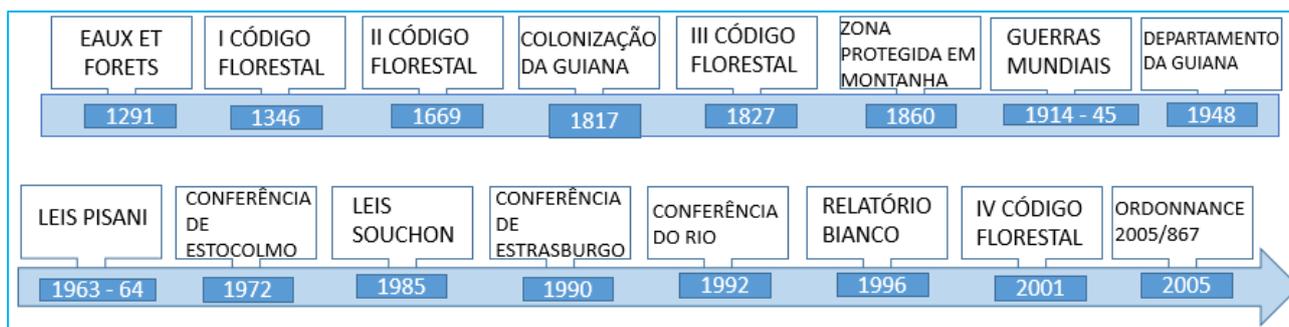


Figura 3: Linha do tempo da política florestal francesa.  
Fonte: O autor.

### 3.2 As florestas no Brasil

Depois de avaliado o desenvolvimento do direito florestal francês, com ênfase especial na posição ocupada pela Guiana Francesa – e pela Amazônia - no regime das florestas da França, passa-se agora à análise de mesma natureza da floresta Amazônica brasileira. Esta é a última etapa obrigatória antes de se proceder mais objetivamente à comparação dos Códigos Florestais de ambos os países, no contexto de significação do princípio de soberania nas relações internacionais. Ao término desta seção, é possível interpretar as posturas de Brasil e França no regime internacional do meio ambiente, e verificar se eles consagram ao bioma Amazônico tratamento de Bem Comum Global.

De acordo com Paulo de Bessa Antunes: “O Brasil é o país que possui mais florestas tropicais e, com certeza, um maior número de espécies animais e vegetais do que qualquer outro país no mundo. Essa circunstância impõe ao nosso país uma grave responsabilidade internacional com a preservação da Hileia Amazônica (...)” (2012, p. 590). O caminho defendido por esta pesquisa coaduna-se com a citação do jurista, a saber, de que um patrimônio natural vasto e rico, como a Amazônia, exige do Brasil o cumprimento de algumas obrigações, tendo em vista que sua importância simbólica e ecológica transborda as pretensões e o raio de ação do Brasil enquanto Estado.

No Brasil, o conceito de floresta é amplo e polivalente; o país optou por não adotar uma definição jurídica do termo, ao contrário da França, que usa a definição promovida pela FAO. “As normas ambientais utilizam os termos *flora*, *floresta* e *mata*, sem estabelecer qualquer definição de cunho legal” (GRANZIERA, 2011, p. 217). Desse modo, os juristas brasileiros costumam trabalhar com conceitos de floresta retirados de dicionários ou glossários nacionais e internacionais. Por exemplo, citando o *Vocabulário Básico de Meio Ambiente*, Granziera define-as como “ecossistemas complexos, nos quais as árvores são a forma vegetal predominante que protege o solo contra o impacto direto do sol, dos ventos e das precipitações” (MOREIRA, 1990, *apud* GRANZIERA, 2011, p. 218). Da mesma maneira, Antunes recorre ao *Dictionnaire de l’Urbanisme et de l’Aménagement*, para apresentar a sua definição: “formação vegetal espontânea ou produzida, caracterizada pela predominância de árvores e pela fraca iluminação do sol” (MERLIN, 1988, *apud* ANTUNES, 2012, p. 584).

Neste espaço, é impossível aferir se a inexistência de conceito legal facilite ou dificulte a preservação das florestas. Porém ela é muito conveniente na finalidade de alargar o sentido detido pelo termo e de abarcar uma quantidade maior de vegetações, dando projeção maior ao poder da lei. Por esse motivo, o Código Florestal, apesar do nome, não regula apenas a relação existente com as florestas, mas também a com outros biomas brasileiros. Já no primeiro artigo da nova lei, de nº12.651, instituída em 25 de maio de 2012, tem-se: “Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal (...)”; o que é corroborado mais abaixo no primeiro princípio estabelecido pelo parágrafo único do artigo:

afirmação do compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem estar das gerações presentes e futuras (...)  
(BRASIL, 2012).

A observação do primeiro artigo é pertinente, pela clara ênfase que ele confere ao uso produtivo das florestas, em oposição à sua preservação. No entanto, aqui é importante perceber que não só os biomas florestais são regulados pelo Código, mas também o Cerrado, a Caatinga e os Mangues (AHRENS, 2003).

As florestas e outras formas de vegetação são passíveis de integrar a propriedade de indivíduos ou de pessoas físicas de direito público ou de direito privado (ANTUNES, 2012). Mas existe um limite legal para a forma que essa posse é praticada, que varia em função do bioma onde o patrimônio

está localizado (AHRENS, 2003). As margens de proibição, as reservas legais, as áreas de preservação permanente foram modificadas através do tempo, elas são analisadas mais pormenorizadamente abaixo. Aqueles que detêm terras sujeitas ao Código Florestal, porém, não têm direito de explorar seus recursos de maneira desimpedida: apenas com a supervisão da lei os patrimônios podem se destinar a atividades econômicas.

O legislador, desde o Código Florestal de 1934, classifica as florestas e as outras formas de vegetação como “bens de interesse comum a todos os habitantes do país”. Em outras palavras, é constitucionalmente previsto que o valor da floresta Amazônica é incomensuravelmente superior ao fim que se lhe destina o proprietário florestal, que ela diz respeito a toda a nação e não a um indivíduo. Nesta pesquisa, como se tem falado, opta-se por tratar da Amazônia como um Bem Comum Global, alçando sua importância, sua riqueza, seu valor, a escala planetária. A lei brasileira, contudo, não se projeta àquilo que extrapola o território nacional, ela contenta-se em organizar o ordenamento jurídico florestal interno. De acordo com a lei, o domínio florestal

pode ser público ou privado. O interesse deve ser compreendido como a faculdade legal e constitucionalmente assegurada a qualquer indivíduo de exigir, administrativa ou judicialmente, do titular do domínio florestal ou de vegetação economicamente útil às terras que revestem, que ele preserve a boa condição necessária para que a cobertura vegetal possa desempenhar o seu papel protetor (ANTUNES, 2012, p. 598).

Pode entender-se assim que o poder público, representando o povo brasileiro, se outorga, no nível da lei, a competência de ingerir na propriedade privada florestal, se isso for do interesse do Estado nacional. Nesse sentido, a lei brasileira apresenta sincronia com as leis florestais de diversos outros países do mundo, pois a tendência, tendo em vista o debate internacional do meio ambiente, é que os Estados possam intervir direta ou indiretamente na gestão e manutenção da flora nacional (AHRENS, 2003). Por causa dessa capacidade de intromissão administrativa, Bessa Antunes define o regime jurídico ambiental como peculiar, não sendo público tampouco privado, mas especificamente ambiental (2012).

É importante reforçar que, por a floresta ser considerada de interesse comum a todos os habitantes do país, ela não se torna necessariamente pública ou de uso comum, mas que ela é um bem jurídico de natureza difusa. Com isso, qualquer habitante do país pode requerer judicialmente o tratamento devido e correto às florestas, não importando onde elas estejam localizadas. A lei, porém, faz diferença entre florestas naturais e plantadas, consagrando regras e comportamentos distintos a

cada uma delas (AHRENS, 2003). As plantadas podem ser exploradas sem prévia autorização do poder público, da forma que melhor convier ao proprietário. Além disso, as florestas não nativas, quando de sua exploração, não têm a obrigatoriedade de ser repostas por aquele que desempenha a atividade econômica, conforme os artigos 33 e 35 do Código Florestal (BRASIL, 2012).

### 3.2.1 A proteção da floresta brasileira e a lei

As leis florestais de um Estado podem ser classificadas segundo três regimes diferentes, que variam de acordo com a abordagem que o país tem de seu patrimônio natural. Os regimes revelam os distintos graus de intervenção promovidos pelo poder público na propriedade e nos biomas florestais. Eles são o liberal, o eclético e o intervencionista. Cada modalidade, como não podia deixar de ser, é uma manifestação das vertentes políticas e institucionais prevaletentes no interior da organização estatal (PEREIRA, 1950).

No regime liberal, inspirado no legado da Revolução Francesa, de individualismo e, por consequência, de subordinação do poder público aos interesses do homem, institucionaliza-se a separação total entre Estado e propriedade florestal, estando o particular livre para fazer aquilo que lhe interessar com seu patrimônio. No regime eclético, a intervenção pública é moderada, ou seja, o proprietário mantém os seus direitos, mas o Estado regula a forma como os direitos podem ser desfrutados. Esse regime surge na esteira das ideias liberais, portanto a supervisão estatal só pode ser exercida com contrapartidas e garantias ao particular, o que acontece por meio de indenização estatal. Finalmente, o regime intervencionista é aquele em que a interferência direta e impositiva do poder público é assegurada pela própria lei. O Estado busca o bem maior de salvaguardar os biomas florestais, pois a existência deles é do interesse de todos os cidadãos, e não só de alguns indivíduos isolados (PEREIRA, 1950).

A França e o Brasil, hoje, promovem o regime intervencionista, mas nem sempre foi assim. O Código Civil que vigorou até 2002, instituído pela Lei nº 3071, de 01/01/1916, privilegiava a visão de que a propriedade da terra seria plena e absoluta<sup>50</sup>. Apenas a Constituição Federal de 1988, depois do turbulento período que as ditaduras militares representaram para a conservação das florestas - como será visto mais adiante -, alterou indiscutivelmente o modelo do tratamento florestal,

---

<sup>50</sup> O Código havia sido, não por coincidência, inspirado pelo Código Civil francês pós-Revolução.

fornecendo o arcabouço institucional necessário de estabelecimento de limites ao uso econômico dos biomas. A Constituição Federal de 1988, com base na Lei nº 6938/81<sup>51</sup>, eleva a nível constitucional, portanto, a temática ambiental (GRANZIERA, 2011).

No Art. 5º, XXII e XXIII, da CF, lê-se sucessivamente: “XXII–é garantido o direito de propriedade; XXIII–a propriedade atenderá a sua função social” (BRASIL, 1988). Em outras palavras, ao mesmo tempo em que é assegurado o direito de conservar posse em território florestal, essa propriedade precisa obedecer a alguns critérios definidos em lei. Vê-se, desse modo, a relativização da liberdade de exploração das terras, ao benefício da coletividade. A função social da propriedade rural está definida mais à frente na CF, no Art. 186:

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I– aproveitamento racional e adequado;  
II– utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;  
III– observância das disposições que regulam as relações de trabalho;  
IV– exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988).

Até aqui a floresta foi examinada como um apêndice do direito de propriedade. Entretanto, a abordagem que a lei faz do meio ambiente deve ser vista de maneira mais ampla e completa. Há um artigo da CF que trata só dele, o 225, em cujo *caput* se determina: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Especificamente para o tema que esta pesquisa aborda, é importante apontar que o mesmo artigo ambiental faz menção especial à floresta Amazônica, em seu quarto parágrafo:

A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (BRASIL, 1988).

Mas na verdade, a Carta não dedica tratamento constitucional diferenciado a esses biomas, impressão que se pode ter lendo o artigo; o que há é uma ênfase retórica sobre eles, reconhecimento

---

<sup>51</sup> A lei dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

de sua importância para a flora nacional. Para Bessa Antunes (2012), há no artigo, na realidade, preocupação majorada com a vegetação litorânea, tendo em vista que nela se concentra a população brasileira, onde há mais devastação. Essa valorização ocorreria em detrimento de biomas como o cerrado, a caatinga, eles também alvos recorrentes da atividade humana. Não se pode ignorar o fato que a floresta Amazônica - Bem Comum Global - já perdeu porção considerável de sua forma inicial.

Legislar sobre as florestas é competência concorrente da União, dos Estados e dos Municípios. Competência, por sua vez, deve ser entendida como “a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Trata-se das diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções” (GRANZIERA, 2011, p. 88). Entretanto a CF não é muito clara na distribuição de competências voltadas para os temas do meio ambiente. *Grosso modo*, as competências referentes à União estão elencadas nos Arts. 21 e 22, às comuns aos três entes, no Art. 23, às dos Municípios, no Art. 30, e às concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, o Art. 24. Portanto, a orientação sobre as florestas encontra-se neste último artigo, cuja redação se apresenta da seguinte maneira:

Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (EC no 85/2015)

(...)

VI–florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII–proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII–responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (BRASIL, 1988)

Algumas questões fundamentais sobre o funcionamento do direito florestal podem ser depreendidas desse artigo. Em primeiro lugar, a União limita-se a estabelecer as diretrizes legais, que é a função desempenhada pelo Código Florestal brasileiro. A Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, de instituição do Código, deve ser compreendida como aquela que regulamenta as normas gerais de uso do bioma Amazônico, além claro das outras florestas nacionais. Este trabalho, portanto, dedica-se unicamente à análise de normas florestais emitidas pela União, com poder de prevalência

sobre todas as outras. Os estados, porém, têm também a função suplementar de legislar sobre as florestas, o que é feito por todos os entes da região Norte, onde se divide o território da Amazônia. Apesar de não ser objeto desta pesquisa, é importante esclarecer que as leis estaduais só podem aumentar o número de proibições existentes nas leis federais, nunca as suprimir ou subtrair. O princípio é de que o poder local possa adequar o conteúdo da norma à sua realidade, tarefa às vezes muito difícil para a União. O mesmo conceito é estendido para as leis municipais, que só podem tratar de floresta graças à compreensão que é dada aos seguintes incisos do Art.30, dedicado aos municípios: “Compete aos Municípios: (EC nº 53/2006) I–legislar sobre assuntos de interesse local; II–suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (BRASIL, 1988). A CF não cita explicitamente a legislação de florestas como competência dos municípios, mas oferece suporte para que seja feita essa interpretação do conteúdo da lei. Com a anterioridade institucional existente entre a lei federal e as demais leis nesse quesito, como discutido acima, caso uma nova determinação federal surja de efeitos contrários ao que impõem as leis estaduais e municipais, estas se tornarão inválidas para o ordenamento jurídico (GRANZIERA, 2011).

Não só no plano nacional o Brasil aceita obrigar-se por dispositivos visando a assegurar a conservação do meio ambiente, mas no internacional também, o que é novidade na história contemporânea do país. Por muito tempo, o Brasil teve imagem de vilão ambiental, imagem que ainda assombra a sua atuação nos debates internacionais. Em 1972, na Conferência de Estocolmo, quando o mundo havia tomado consciência da precibilidade da natureza e passou a defender a conservação ambiental, o Brasil, ao lado das nações do Sul global, opôs-se veementemente ao processo, posicionando-se a favor de postura soberanista sobre os recursos naturais. O país sustentou o direito ao desenvolvimento em detrimento da flora (RIBEIRO, 2001).

Anos mais tarde, o Brasil enfrentou severas críticas da comunidade internacional, por causa do intenso desmatamento Amazônico. Era época dos governos militares, e o país não recuou diante das invectivas. Em 1979, o governo de Figueiredo convocou os demais países que compartilham a Amazônia, com o objetivo de aproximar politicamente o grupo e se resguardar da hostilidade sofrida no plano internacional. Os países então assinaram o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), para reafirmar a postura soberanista da Conferência de Estocolmo e promover crescimento econômico com a utilização racional dos recursos oferecidos pelo bioma. Esse foi mais um episódio em que o Brasil demonstrou sua crença inflexível na soberania sobre os recursos Amazônicos (MAIOR, 2006). A Guiana Francesa, nunca integrou o Tratado, mesmo possuindo também uma porção da floresta.

Cabe aqui o questionar-se por que a França não assinou o TCA, se ela também é um país Amazônico. Pode-se argumentar que o motivo subjacente é a clivagem político-ambiental entre os países do Norte global e os do Sul. Contudo, se a Amazônia fosse considerada um Bem Comum Global, a justificativa seria insuficiente para a ausência da França. Quando se concebe um recurso natural como patrimônio de todos, divisões políticas redundam ser superficiais no esforço requerido para sua preservação. Guardando-se as devidas proporções, basta observar que Estados Unidos e União Soviética lutaram lado a lado na Segunda Guerra mundial. As antipatias continuavam a existir, os modelos econômicos de cada Estado eram irreconciliáveis, mas tudo isso foi ignorado em prol da vitória contra os nazistas. O caso da floresta não é tão extremo, mas ele não deixa de ser essencial para a vida na Terra. Ideologias distintas não deveriam interferir na cooperação ambiental. Então por que não houve união na constituição do Tratado? Será que a França interpretava que os países sul-americanos haviam tomado a iniciativa sem seriedade, apenas por preocupação de sua imagem internacional? Será que estes temiam desígnios imperialistas do país europeu em área que seria propriedade deles? Será que a França defendia a vertente globalista nas negociações do regime, mas buscava na verdade comportar-se como soberanista? É impossível obter respostas sólidas a essas perguntas, tudo ficando apenas no plano da especulação. Todavia, constatar as diferenças de postura por cada uma das partes no que diz respeito à gestão Amazônica é no mínimo curioso.

A posição política brasileira - e dos outros países do Sul - foi válida no período de Guerra Fria, momento de muita incerteza e insegurança internacional, pois mostrava insubordinação às superpotências e a seus principais aliados. Também, ela harmonizava-se com importante crença econômica da época, para alguns países da América do Sul, que era o de desenvolvimentismo Cepalino<sup>52</sup> (CERVO & BUENO, 2011). Contudo ela não se conforma com o conceito do meio ambiente – e da floresta Amazônica -, como Bem Comum Global, abordagem que tem ganhado força desde o final da Guerra Fria e que foi adotada por esta pesquisa.

---

<sup>52</sup> Nome derivado da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal), órgão vinculado à ONU. Seus alicerces intelectuais, institucionais e econômicos estão fincados na tradição do pensamento do economista argentino Raúl Prebisch, com participação do brasileiro Celso Furtado. A teoria Cepalina avança que enquanto os países da periferia possuem vantagens comparativas em relação aos do centro, por sua mão de obra e suas instalações mais baratas, essas vantagens não eram representadas no nível de competitividade no mercado internacional. A razão seria a natureza dos produtos que vendem – os primários -, em relação aos dos países desenvolvidos, que são industrializados. A dinâmica desigual produziria a deterioração constante dos termos de troca, em função da baixa elasticidade-renda da demanda. Por isso, a comissão defendia que a corrida ao desenvolvimento tinha de vir do interior do país, erguendo-se mecanismos protecionistas aos produtos industrializados estrangeiros e estimulando a produção industrial nacional (FURTADO, 2007).

Desse modo, com o fim dos governos militares e, principalmente, desde a CF de 1988, o Brasil tenta revalidar suas credenciais políticas na arena internacional. No ano mesmo da promulgação da carta magna, foi elaborado o Protocolo de San Salvador à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no contexto da Organização dos Estados Americanos. O Protocolo eleva, no continente americano, o meio ambiente a um direito humano, no artigo 11<sup>53</sup>, o que será seguido mais tarde pela comunidade internacional como um todo. O governo brasileiro aderiu ao Protocolo em 1996, buscando mostrar nova atitude em relação ao meio ambiente, e ele passa a vigorar no ordenamento jurídico nacional em 1999 (BRASIL, 1999). Outros instrumentos normativos são adotados no país na década de 1990; a retrospectiva histórica é feita mais adiante.

Por reconhecer a importância da conservação e do uso sustentável desse inestimável patrimônio natural, o Brasil se tornou signatário de importantes compromissos internacionais como a Convenção da Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção de Áreas Úmidas (RAMSAR). Além disso, assumiu também o compromisso no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas de reduzir 38% de suas emissões de gases de efeito estufa até 2020 (MPF, 2011, p.22).

O momento de virada da atuação do Brasil no regime internacional do meio ambiente foi a Rio-92, o momento em que foram assinados os mais importantes acordos ambientais da história. A própria escolha de uma cidade brasileira para sediar o evento já comunicava a intenção do país de tornar-se uma nação mais ecológica. Na Conferência, o Brasil consentiu em obrigar-se pela Convenção do Clima e a Convenção da Biodiversidade, a Agenda 21, a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento e a Declaração de Princípios sobre Florestas, documentos que seguem sendo marcos do regime até hoje (CORDANI et al, 1997). Com a aceitação e implementação deles no ordenamento interno, o Brasil deu um passo no sentido de tratar o meio ambiente – e a Amazônia - como Bem Comum Global.

Pouco depois da Conferência, passam-se a notar as primeiras mudanças positivas decorrentes dela. Em 1994, cria-se a Comissão Interministerial de Desenvolvimento Sustentável, junto ao Ministério de Ciência em Tecnologia, e o Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio), para coordenar os projetos que contivessem o selo da Convenção da Biodiversidade. A plantação de

---

<sup>53</sup>Artículo 11:

Derecho a un Medio Ambiente Sano

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

florestas não naturais foi intensificada, com a finalidade de servir à demanda industrial, aliviando o desmatamento florestal (CORDANI et al, 1997). Contudo, ainda não se teve notícias de programas ou incentivos governamentais de reflorestamento como técnica de sequestro de carbono (CARVALHO, 2010).

Instituiu-se também o Protocolo Verde, no ano de 1995, uma tentativa de impor nova mentalidade ao universo do empreendedorismo brasileiro. O protocolo é um compromisso firmado por todos os bancos oficiais, através do qual eles se comprometem a apenas liberar fundos e financiamento a projetos que se comprometam com a causa socioambiental<sup>54</sup>. Ainda no âmbito empresarial, surge a série de certificação ISO 14000, estabelecendo diretrizes a serem seguidas por empresas na área de gestão ambiental (CORDANI et al, 1997). Todos os setores da sociedade se contagiam com o novo movimento ecológico e buscam se ajustar a novas exigências de conduta ecologicamente sãs.

Desse modo, no esforço de reinserção de sua imagem na sociedade internacional, o Brasil elabora instrumentos institucionais internos e externos que garantem a previsibilidade e a transparência de suas condutas. No plano nacional a tarefa é desempenhada pela própria Constituição nacional e pelas leis que dela advêm. No internacional, sinalizando uma mudança radical da sua postura ambiental até então, o Brasil não só sedia encontro de ampla repercussão global, como também assina e ratifica acordos em prol do desenvolvimento sustentável. Contudo não se pode deixar de dizer que, paradoxalmente, ao mesmo tempo em que todos os acordos eram celebrados, as taxas de desmatamento Amazônico não paravam de crescer, numa demonstração clara de que a teoria e a prática não estavam coincidindo.

É quando é instituída a Medida Provisória nº 1.511 – em outubro de 1996 – que obrigava os proprietários rurais a preservarem ortodoxamente pelo menos 80% das matas naturais de suas propriedades. Iniciou-se, aí, um intenso debate sobre a pertinência do Código Florestal brasileiro, que culminou em sua alteração em 2012, gerando polarização na sociedade brasileira (RORIZ & FEARNSIDE, 2015)<sup>55</sup>. Passa-se agora para a história do Direito Florestal no Brasil, o que fornecerá o conteúdo necessário à compreensão do mais novo Código, e de como ele se insere no movimento dos Bens Comuns Globais e da soberania sobre os recursos naturais.

---

<sup>54</sup> <http://www.mma.gov.br/informma/item/5379-bancos-privados-assumem-compromisso-com-a-sustentabilidade-ambiental>

<sup>55</sup> Essa questão, especificamente, é debatida mais abaixo, ainda neste capítulo.

### 3.2.2 Código Florestal brasileiro através do tempo: entre avanços e retrocessos

A história do direito florestal brasileiro inicia-se como uma vertente pequena e desimportante do direito português. Quando foi descoberto pelos lusitanos, o Brasil assemelhava-se a uma grande selva, tomada por vegetação nativa em todos os lados. As populações autóctones aqui instaladas antes do contato com os europeus não dispunham nem de número significativo nem de organização urbana que representassem grandes ameaças à flora. ‘Pindorama’ fora o nome que os indígenas confiaram a este grande território, expressão que em tupi-guarani quer dizer terra das palmeiras (HOUAISS, 2017). Evidenciando um dos atributos da vegetação local, os povos pré-cabralinos identificaram a região à qual pertenciam.

Os portugueses usaram o mesmo pensamento para nomear o novo território: tomaram a designação da espécie que mais lhes interessava e deram-na à terra: Brasil, derivado da árvore de pau-brasil. A história deste país, assim, tem origem com um grande crime ambiental, a saber, a quase extinção de uma planta economicamente promissora. De certa forma, atualmente, quando se busca defender que a Amazônia é um Bem Comum Global, no intuito de salvaguardá-la da ação humana, percebe-se que o passado pode, de fato, ser repetido no futuro, se as devidas medidas de precaução não forem tomadas. No início de tudo, os portugueses ainda não compreendiam como tornar a nova colônia produtiva para o Reino; por isso, delegaram sua exploração a súditos amigos da Coroa, notadamente a alguns cristãos-novos (ANTUNES, 2012).

A história do Brasil-colônia pode ser contada como a crescente tentativa de centralizar a administração do território por parte de Lisboa. No início, com a concessão total dos direitos de exploração, no regime de mercantilismo econômico e de pacto-colonial, houve a transferência do uso dos recursos naturais brasileiros aos interesses privados, a membros da ascendente classe burguesa lusitana, o que se deu notadamente com o arrendamento das terras (HOLANDA, 2015). O primeiro momento em que a Coroa julga ser pertinente intervir nos negócios coloniais é exatamente quando se percebe que a maior fonte de recurso oferecida está a ponto de se esgotar. Portugal, então, emite a primeira lei que regulamenta a exploração dos novos domínios. O Regimento do Pau-Brasil, decretado em 1605, é a sinalização do interesse lusitano pelo que a colônia podia vir a oferecer. “Com o objetivo de controlar a extração e garantir a rentabilidade para a coroa Portuguesa, o regimento previa multas, exílio, açoites e até pena de morte para quem retirasse a dita madeira sem autorização

ou além da cota estabelecida” (RORIZ & FEARNSTIDE, 2015, p. 53). O Regimento é o precursor mais longínquo do Código Florestal brasileiro.

O projeto de retomada do controle administrativo sobre a colônia pelo poder central tem seu ápice quando o Marquês de Pombal logra expulsar os jesuítas do Brasil, o único resquício de poder paralelo organizado ainda existente no território (PRADO JR, 2011). Até que esse momento chegasse, a Coroa portuguesa investiu em inúmeras iniciativas para aumentar a sua hegemonia sobre os domínios americanos. No que diz respeito especificamente à flora nativa, em 1797, foi expedida uma Carta Régia através da qual algumas áreas eram declaradas propriedade real, como a vegetação costeira ou aquela à beira dos rios. Esse evento é particularmente importante porque ele aponta para regiões que mais tarde serão consideradas de regime especial de preservação no Código Florestal. Em 1799, é lançado o primeiro Regimento sobre corte de madeira no Brasil e em 1802, normas destinadas ao reflorestamento (ANTUNES, 2012).

Pode-se perceber, assim, que, desde a época colonial, já começam a se desenhar questões florestais que continuam sendo objeto de debate na contemporaneidade. Limitações ao corte de madeira, vegetações interditadas à exploração do homem, preocupações com reflorestamento são pautas atuais, apesar de terem se iniciado há alguns séculos. Dessa forma, é possível constatar que existe uma comunicação direta entre o passado e o presente ambientais brasileiros. No período imperial, as políticas florestais continuaram muito semelhantes às de anteriormente. Vale destacar, porém, dois fatos que vêm transformar a relação do homem com a natureza. Em primeiro lugar, o Código Criminal de 1830 previa penas para o corte ilegal de madeiras. Em seguida, com a elaboração da Lei de Terras, de 1850, reduz-se a possibilidade de fazendeiros aventureiros se apossarem de áreas florestais; a lei institui que só por meio da compra de terras o cidadão pode tornar-se proprietário legítimo. Com isso, abole-se a chance de usucapião de terras públicas, que vigora até hoje (ANTUNES, 2012). Entretanto, o privilégio que é dado à aquisição como mercadoria limita consideravelmente o acesso à terra, que passa a ser prerrogativa de alguns poucos brasileiros. A Lei das Terras inicia assim o problema que existe até hoje do latifúndio e das fazendas de monocultura (GUEDES, 2006), ambos deletérios à biodiversidade e à preservação florestal, ameaças potenciais à Amazônica.

Com a legalização dos latifúndios no Brasil e a restrição do acesso à terra, abriram-se os precedentes necessários para que houvesse movimento intenso de desmatamento no início da República. Como se sabe, uma das ideologias que mais impulsionaram o movimento republicano

brasileiro foi o liberalismo, apresentado à época como antípoda da monarquia anacrônica e do agropecuarismo escravocrata. Após enfim a proclamação da nova estrutura do governo, a influência da corrente liberal “fez com que a chamada República Velha demonstrasse pouca ou nenhuma preocupação com as questões florestais. Tal negligência legislativa ocorreu tanto na área civil como na área penal” (ANTUNES, 2012, p. 593).

Assiste-se no Brasil ao mesmo problema que estava sendo vivenciado na França do início do século XX. Havia, tanto lá quanto aqui, um esforço muito grande voltado para o estímulo à industrialização da economia, assim como uma crença na economia sem impedimentos oriundos do Estado. Nesse contexto, a natureza era vista como um obstáculo ao desenvolvimento, ou exclusivamente como fonte de recursos a serem utilizados na geração de mais renda para o país. A França acabou sendo mais bem-sucedida que o Brasil na mecanização de seu parque doméstico; amargou muitas perdas, entretanto, com a Primeira Guerra Mundial, conjuntura que permitiu ao Brasil, ao contrário, dar seu primeiro grande salto no setor secundário da economia.

A França, diferentemente do Brasil, possuía uma longa tradição de políticas florestais, datando desde muito antes do surgimento da América Portuguesa. Por algumas vezes, ela havia sido obrigada a se confrontar com cenário de quase extinção de suas florestas e precisou instituir novos modelos de uso dos recursos. Essa experiência era traduzida também em uma classe de funcionários que incorporavam a representação da floresta, defendiam sua causa, seus interesses. Existia ambiente propício na França ao debate de questões florestais e ao reconhecimento de que algumas medidas de precaução necessitavam ser tomadas. No Brasil, nada disso existia. Ademais, esse é um país onde as matas são abundantes, sendo difícil para muita gente entender que um dia a floresta pode acabar.

A primeira Constituição republicana, promulgada em 1891, nada dispôs, como a imperial, de 1824, sobre questões ambientais. Mas a legislação ordinária que lhe seguiu mostrou-se relativamente pródiga (o que não quer dizer que seja ou tenha sido eficaz). A partir de 1900, uma série de propostas de criação de Códigos Florestais começou a surgir, não apenas em âmbito nacional, mas também em várias partes do Brasil, inclusive em Pernambuco, com Faria Neves Sobrinho, um político recifense, ao passo que, em 1920, o próprio presidente da República, Epitácio Pessoa, destacava, no Congresso, que o Brasil era o único país de florestas sem um código florestal (CARNEIRO, 2012, p. 12).

Nesse período, o Brasil enquadrava-se na modalidade liberal de leis florestais e de regime de intervenção nas propriedades que dispunham de florestas, de acordo com a classificação de Osny Duarte Pereira (1950). Mas a reação não ia tardar a se esboçar. Já em 1921, é criado o Serviço

Florestal Federal<sup>56</sup>, um fracasso total, tendo em vista que a Constituição de 1891 havia tornado as florestas instâncias de competência exclusiva dos estados da federação (CARNEIRO, 2012). Só a título de lembrança, o primeiro órgão dedicado à gestão de florestas na França foi o centro administrativo *Eaux et Forêts*, criado em 1291.

A Revolução de 1930 e o início da Era Vargas introduziram mudança profunda no tratamento dedicado às florestas. De forma geral, o governo reivindicava maior poder de intervenção no país; ele estendeu essa compreensão a todos os aspectos da vida administrativa que pode abarcar, inclusive o do meio ambiente (ANTUNES, 2012). A Constituição de 1934 previu, pela primeira vez, que as florestas fossem competência privativa da União, e supletiva ou complementar dos estados (CARNEIRO, 2012). A Constituição indicava que era sua obrigação “proteger as belezas naturais”; através da expressão, compreende-se que não existia ainda o entendimento de que o meio ambiente valia por si só, como fim, não como meio (RORIZ & FEARNSSIDE, 2015). A lei voltava-se mais para o interesse econômico, para o ideal de desenvolvimento, que foi uma das marcas da Era Vargas. José Afonso da Silva afirma que ela “não fora suficientemente intervencionista” (1994, p. 115). De fato, a Constituição garantia, caso a propriedade rural se encontrasse total ou parcialmente em área de florestas protegidas, indenizações ao proprietário da terra. As compensações foram vistas como uma maneira de incentivar a conservação ou preservação ambiental nos domínios privados. Os incentivos, entretanto, não foram o bastante para interromper o desmatamento (BORGES et al, 2011, *apud* RORIZ & FEARNSSIDE, 2015).

As leis florestais brasileiras, assim, deixavam a modalidade liberal de intervenção e passavam a se enquadrar no regime eclético, no qual ainda se podem encontrar características do regime anterior, mas com imposições por parte do poder público, e os proprietários sendo indenizados pelas limitações estatais. Diretrizes de uso e de exploração das florestas fizeram objeto do primeiro Código Florestal brasileiro, criado em 1934, através do Decreto nº 23.793. O Código foi a mais importante inovação no Direito florestal, ele instrumentalizou alguns dos princípios que haviam sido promovidos pela Constituição do mesmo ano. Foi nessa lei, por exemplo, que as florestas se tornaram “bem de interesse comum de todos os habitantes do país”, conceito válido até hoje e do qual já se falou acima.

Outro instituto introduzido pelo Código Florestal no ordenamento interno foi o de áreas de preservação permanente, que na redação da época se chamavam florestas “protectoras” ou

---

<sup>56</sup> Já em 1925, ele foi substituído pelo Departamento de Recursos Naturais Renováveis; em 1967, tornou-se o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, para se tornar, enfim, o Ibama em 1989.

“remanescentes”. As primeiras são aquelas que servem a fins ambientalmente importantes, como conservar as águas, evitar erosão, fixar dunas, entre outros objetivos elencados no Art. 4º; as segundas, aquelas encontradas em parques nacionais, estaduais ou municipais, ou com valor biológico e estético superior (BRASIL, 1934). E assim se faz a redação do Art. 8º, o que proíbe a violação dessas zonas: “Consideram-se de conservação perenne, e são inalienáveis, salvo se o adquirente se obrigar, por si, seus herdeiros e sucessores, a mantel-as sob o regimen legal respectivo, as florestas protectoras e as remanescentes” (BRASIL, 1934).

A determinação eoa, agora codificada em aparato jurídico mais criterioso e complexo, algo que já fora avançado pela Carta Régia do tempo colonial. Havia mais de um século que se percebeu a superioridade biológica de algumas áreas naturais sobre outras, em função da sua importância, seja para o equilíbrio ecossistêmico, seja para a manutenção da biodiversidade. O Código Florestal ratificou esse conhecimento, ele traduziu o desejo lúcido e sincero do governo de garantir a conservação ambiental no Brasil, ao menos na dimensão legal. As áreas de proteção de florestas, independentemente do nome que recebam, precisam ser entendidas como – talvez – o instituto mais importante defendido pela lei. Elas são essencialmente o motivo pelo qual é elaborado um Código Florestal. Todas as outras atividades, econômicas ou não, desempenhadas no bioma são organizadas a partir das proibições previstas pela lei, das áreas e dos tipos de vegetação que precisam ser resguardados. A exploração de recursos florestais aconteceria de forma desimpedida e desorganizada se não fosse pela existência do Código e das áreas de proteção. Eles são os fatores inibidores da atividade humana predatória, inconsequente. Através da proibição, assegura-se que o ecossistema disporá do repertório necessário para a sua autorreprodução, organiza-se a atividade exploratória de maneira que ela não ameace a existência do bioma.

Desse modo, as áreas de proteção são o elemento central da lei, objeto de debate e de desavenças nos Códigos subsequentes. À medida que as normas florestais brasileiras vão tornando-se mais intervencionistas, o que acontece com o passar do tempo, vai havendo mais resistência por parte dos particulares, dos donos de áreas florestais, de obrigar-se pelas proibições legais. Mais à frente, dedicar-se-á com maior ênfase perscrutativa aos problemas gerados pelo aumento das áreas de preservação. Neste instante, impõe-se comentar que o Código Florestal de 1934 não logrou impedir ou desacelerar o desmatamento no Brasil (BREDA et al, 2011). Havia intensa atividade agrícola no Vale do Paraíba, a pecuária acontecia de maneira extensiva, as populações adensavam-se na faixa litorânea e o país conhecia outro crescimento vertiginoso de sua atividade industrial. Apesar das

indenizações previstas em lei, os proprietários de terra não deixaram de devastar a vegetação (AHRENS, 2003).

Anos mais tarde, em 1965, o poder militar recém-instituído propõe a criação de outro Código Florestal, mais atualizado. O momento histórico era conturbado, por isso

ainda hoje não deixa de ser surpreendente sua aprovação, nos idos de 1965, como iniciativa de um Poder Executivo militarmente ocupado, acusado das mais graves violações de direitos humanos básicos, e sob os olhos atentos de um Congresso dominado por representantes de uma poderosa oligarquia rural. Sem dúvida, só mesmo a certeza da inaplicabilidade ou exigibilidade da lei (a exemplo do Código Florestal de 1934) para explicar a promulgação de um diploma com tais características e instrumentos, no seu conjunto inauguradores de um novo paradigma jurídico (BENJAMIN, 2000, p. 3).

Mesmo com a aparente certeza de sua inaplicabilidade, como fica claro na citação de Herman Benjamin, ministro do Supremo Tribunal Federal, o Código Florestal de 1965<sup>57</sup> apresenta alguns avanços em relação ao anterior (AHRENS, 2003), notadamente no que diz respeito às áreas de proteção; ele prevaleceu no ordenamento jurídico brasileiro por 47 anos.

O ‘novo’ Código, como ficou conhecido, sintetizou em 50 artigos os 110 do de 1934. A lei, entretanto, só se tornou eficaz na década de 1990, graças ao ímpeto gerado pela Conferência do Rio, de 1992, que influenciou o pensamento da população brasileira, além de todas as regras emitidas de adaptação do Código Florestal, visando a reforçá-lo onde sua deficiência era mais flagrante (RIBEIRO, 2011; RORIZ & FEARNSSIDE, 2015). De início, ele era bastante conservador, parecia encerrar o entendimento de que as atividades agropecuárias seriam impulsionadas (IGARI & PIVELLO, 2011). Nele, assim como no anterior, prevalecia a finalidade econômica dos recursos florestais. A flora não era vista como um fim em si mesma, mas como o meio de prosperar. A mentalidade só passa a mudar, no nível institucional, após a Lei nº 6.938, de 31-08-1981, a da Política Nacional de Meio Ambiente, marco jurídico que torna a flora um “direito de terceira geração” (AHRENS, 2003). A promulgação da Constituição Federal dá ímpeto renovado ao processo. O tempo de existência do ‘novo’ Código Florestal permitiu-lhe atravessar todas essas fases de atualização legal, à medida que novos acontecimentos e conceitos exigiam mudanças.

Porém, ainda à época de sua criação, em 1965, nota-se que ele cunha e define o conceito de Área de Preservação Permanente (APP), logo nos seus artigos 2º e 3º, ademais do de Reserva Legal

---

<sup>57</sup> Lei nº 4771, de 1965.

(RL), nos artigos 16 e 44. O ‘novo’ Código inova também quando proíbe o corte de algumas árvores julgadas mais importantes (Art. 7º), interdita a derrubada de florestas em áreas de inclinação médias (Art. 10) e fortalece o conceito de Unidades de Conservação (Art. 5º), as regiões destinadas a parques naturais, onde a exploração de recursos é vedada (BENJAMIN, 2000). Este é uma complementação das áreas remanescentes apresentadas no Código de 1934. Por fim, tem-se o reconhecimento de que as terras indígenas mereciam tutela especial, algo que nunca havia acontecido antes. Dessa forma, tem-se no segundo parágrafo do Art. 3º: “As florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (...) pelo só efeito desta Lei” (BRASIL, 1965).

No início da década seguinte, o governo deu prova de estar disposto a se posicionar contrariamente ao que representava a lei florestal:

Na década de 1970, um grande retrocesso: a elaboração do I Plano Nacional de Desenvolvimento, aprovado pela Lei nº 5.727/71, para ser executado no período de 1972 a 1974. O I PND foi um desastre em matéria ecológica. Através de grandes programas, como o Programa de Intervenção Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agropecuária do Norte e do Nordeste (PROTERRA), promoveu-se vasto incentivo à pecuária e à aquisição de terras, agravando a devastação das áreas já comprometidas, como a Mata Atlântica, e iniciando a degradação de novas áreas, como a Amazônia. Nesse contexto, obviamente, o Código Florestal, prolatado poucos anos antes, não chegou a ter nenhuma eficácia, já que o próprio governo incentivava a aquisição irrestrita de terras e a agricultura extensiva. Quando, na sequência, o governo recuou diante das críticas, inclusive internacionais, aprovando, em 1974, o II PND, que alterou a estratégia desenvolvimentista, o Código Florestal já não representava um obstáculo para os grandes proprietários, que preferiam arriscar não cumpri-lo a deixar de produzir (CARNEIRO, 2012, p 14).

A década de 1970 é, de fato, um momento ambientalmente confuso no Brasil, pelas inconsistências de sua postura interna, diante da própria lei nacional, e por causa do conflito que passou a existir entre a política internacional para o meio ambiente e a atividade predatória no interior do país. Mais uma vez, faz-se importante lembrar que em 1972 houve a Conferência de Estocolmo, episódio-marco do regime internacional do meio ambiente. A reunião representa ponto de mudança da forma de conceber e de deliberar sobre o patrimônio ecológico. Tenta-se promover o reconhecimento generalizado de que o meio ambiente é uma esfera política que exige a comunhão dos atores internacionais, pois existe uma união global ecológica incontestável. Portanto, todos devem igualmente responsabilizar-se pelo que atinge a natureza, buscando meios de protegê-la. Essa vertente ficou conhecida como a preservacionista, sustentada pelos países do Norte, ou aqueles considerados desenvolvidos (RIBEIRO, 2001).

O Brasil adotou o ponto de vista contrário, aquele que privilegiava o desenvolvimento, em detrimento da conservação ambiental. No primeiro instante, o país rejeitou a legislação internacional, afirmou-se nação soberana, independente. Mas não, claro, sem sofrer pressão dos outros países. A política interna refletia a dicotomia. Pregava-se a preservação, mas praticava-se o desmatamento. Na década de 1970, houve a expansão da fronteira agrícola brasileira, por intermédio da atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), fundada em 1972. Fazendas passaram a abrir novas frentes produtivas no Cerrado e na Amazônia. Ao mesmo tempo, foi construída a rodovia Transamazônica, um grande símbolo do desenvolvimentismo irresponsável e pouco objetivo; muita vegetação nativa foi desmatada a seu mando, e ela nunca foi concluída. As críticas ao Brasil avolumaram-se com o tempo, foi ficando cada vez mais evidente a velocidade com que se praticava a devastação de biomas como o Amazônico. A atuação de líderes sociais, como a do seringueiro Chico Mendes, começou a reverberar-se pelo mundo.

A resposta do Brasil foi fechar-se sobre si mesmo e mais uma vez reafirmar os princípios de política ambiental soberanista. O ano de 1979, como mencionado acima, é o mesmo da assinatura do Tratado de Cooperação Amazônico. Nele, mais uma vez, celebra-se o conservacionismo florestal, mas com o intuito verdadeiro de resguardar-se das críticas à destruição do meio ambiente (MAIOR, 2006). O TCA é um reflexo da preocupação brasileira irreconciliável de dar uma resposta que obedeça a alguns parâmetros à sociedade internacional e de atingir metas internas onde a opinião internacional tem importância negligenciável. Contudo as políticas florestais do país começam a contar com mais coerência na década de 1980, quando há o ensaio da redemocratização.

Em 1981, a promulgação da Lei nº 6.938 representou um marco em termos de legislação ambiental, estabelecendo uma política nacional, e instituindo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), para propor ao governo diretrizes de política ambiental (CARNEIRO, 2012, p. 14).

A partir da elaboração da lei, a causa ambiental no Brasil ganhou grau mais elevado de institucionalização, profissionalizando-se. Antes do Sisnama, por exemplo, a estrutura administrativa de proteção ao meio ambiente que existia era a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), criada em 1973, como legado da Conferência de Estocolmo (ANTUNES, 2012). Com ele, é montado aparato institucional mais completo, estruturado em redes de órgãos e de entidades federais, estaduais e municipais, cujo objetivo é a proteção, a melhoria e a recuperação do meio ambiente. O Sisnama tem por função coordenar as atividades dos elementos que o compõem, pondo em prática o que seria mais

tarde previsto pelo Art. 23 da Constituição Federal de 1988 (GRANZIERA, 2011). Ele responsabiliza-se pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

Segundo Antunes: “A Lei da PNMA [Lei nº 6.938] estruturou o Sisnama em sete níveis político-administrativos, o que por si só já demonstra a inequívoca vocação cartorial e burocrática” (2012, p. 136). O Sisnama é formado por Órgão Superior, Consultivo e Deliberativo, Central, Órgãos Executores, Setoriais, Seccionais e Locais. Essa diversidade de participação tem por resultado gerar dificuldades de articulação. Com o passar do tempo, novos mecanismos e leis têm sido criados visando a aumentar a capacidade de cooperação, a exemplo da Lei Complementar nº 140/2011. De todas as partes que compõem o Sistema, o que merece mais atenção é indubitavelmente o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), o mais equipado para desenvolver suas funções no âmbito da PNMA. O conselho é o órgão que detém o conhecimento técnico sobre as questões ambientais, trabalhando como a instância consultiva e deliberativa do Sisnama.

O Conama tem papel essencial na definição de normas e de padrões que certifiquem a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trabalhando conjuntamente com outras entidades, ele estuda e propõe novas diretrizes a órgãos deliberativos superiores<sup>58</sup>. Essas instituições são exemplos dos novos rumos que a política ambiental e as políticas florestais começaram a tomar na década de 1980. O Brasil indicava que estava, então, começando a embalar-se na conscientização ecológica pela qual o mundo passava. Iniciava-se, em pequeno grau, uma sintonia entre a política ambiental nacional e a internacional. O princípio do desenvolvimento sustentável foi definido nessa década, as nações trabalhavam em conjunto buscando soluções para o crescente buraco na camada de ozônio. Houve uma forte tendência mundial de compreensão do meio ambiente como tema supranacional. O Brasil promoveu alguns ajustes institucionais nesse sentido; porém a década ainda seria bastante difícil para a causa ecológica, em especial por causa do desmatamento Amazônico e pelo assassinato do ativista Chico Mendes, símbolo da preservação do bioma. Houve recorde de desmatamento na Amazônia em 1988, mesmo ano de promulgação da Constituição Federal, que consagrou atenção especial ao meio ambiente. O país, como se vê, conseguiu realizar alguns avanços, mas ainda se comportava e era visto como vilão ambiental.

A tentativa de revalidar as credenciais, para retomar expressão usada acima, veio no início da década de 1990, quando foi convocada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Eco-92. Ela foi a maior reunião internacional realizada até então, com

---

<sup>58</sup> <http://www.mma.gov.br/port/conama/>

participação maciça de chefes de Estado, organizações internacionais, sociedade civil. Nela, assinaram-se documentos de grande importância para o meio ambiente, que pautam as discussões do regime ambiental internacional até hoje, a exemplo da Convenção do Aquecimento Global e da Convenção da Biodiversidade. Ambos os acordos, e as Conferências de periodicidade regular que derivam deles, têm sido responsáveis pelo crescimento do grau de uniformização por que passa o tema ambiental no mundo hoje. Eles têm agregado impulso ao tratamento do meio ambiente e das florestas como Bens Comuns Globais. A partir da tentativa de solucionar problemas como o aquecimento global e o desaparecimento de espécies animais ou vegetais, cria-se o ânimo necessário para unir as partes do debate, embora isso não aconteça sem obstáculos nem dificuldades.

A Convenção da Biodiversidade, por exemplo, gerou a Declaração de Princípios sobre Florestas, importante ponto de referência para a análise de Códigos Florestais, assinada tanto pela França quanto pelo Brasil. No primeiro princípio da Declaração, lê-se:

Os Estados têm, de acordo com a Carta das Nações Unidas e os princípios do direito internacional, o direito soberano de explorar seus recursos próprios em conformidade com suas próprias políticas ambientais e têm a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional (ONU, 1992).

Desse modo, ao mesmo tempo que se tem o reconhecimento da soberania dos Estados sobre os recursos florestais, admite-se que essa soberania não pode se exercer quando os danos ambientais sejam transferíveis a outros Estados. Contudo quando se trata exclusivamente de Bens Comuns Globais, como a Amazônia, está implícito o entendimento de que sua preservação é do interesse de todos, sob o risco de que todas as partes vejam o ativo ecológico sendo subtraído, com consequências nem sempre fáceis de prever. Isso dito, Brasil e França reconheceram com a assinatura do documento sua responsabilidade global no que diz respeito aos recursos Amazônicos.

Já na Convenção do Aquecimento Global, fala-se das florestas indiretamente, na medida em que a devastação de áreas florestais pode contribuir ao aumento da temperatura terrestre, e de como as florestas podem ser usadas no mercado de carbono, como sumidouro de gás de efeito estufa. Desse regime se discorreu com mais detalhamento do capítulo anterior. Aqui, é importante entender que o Brasil participa ativamente no desenvolvimento dos dois debates ambientais. Eles influenciaram as mudanças a que o Código Florestal foi submetido nos últimos anos, com maior ou menor grau de sucesso.

Em 1993, cria-se a Secretaria de Coordenação da Amazônia, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, assim como o Conselho Nacional da Amazônia Legal, de posição semelhante à do Conama, mas com o objetivo de implementar as políticas destinadas à região Amazônica. O desmatamento, entretanto, não se intimidava, tendo, ao contrário, apresentado momentos de inflexão na primeira metade da década. O governo toma então decisão que, num primeiro momento, angaria apoio internacional e dos representantes da causa, mas que anos mais tarde viria a custar muito caro à conservação Amazônica no Brasil: emite a Medida Provisória nº 1.511, de 1996, aumentando a Reserva Legal na Amazônia de 50% para 80% (RORIZ & FEARNSTIDE, 2015). A partir desse momento, os proprietários de áreas florestais na Amazônia Legal só podem usar até 20% de suas propriedades para fins econômicos. Essa não foi a primeira vez, desde a edição do Código Florestal de 1965, que áreas de proteção ambiental especial foram ampliadas. Em 1989, a Lei nº 7803 aumentou as faixas de APP para rios com até 10 metros de largura de 5 metros para 30 metros, lei essa votada por unanimidade para proteger populações que viviam na beira de rios. A alteração da medida provisória, porém, foi a mais radical registrada, e, longe de ser unânime, muito viria a gerar debate no futuro.

Não se deve esquecer que as RL - a categoria alterada com a MP de 1996 - foram o meio encontrado pelo legislador de intervir no domínio privado. Dentro de sua propriedade, o particular não tem liberdade total de ação; ele precisa respeitar alguns critérios estabelecidos pela norma jurídica, o que já vinha acontecendo em maior ou menor grau desde 1934. A RL refere-se à área do patrimônio que deve ser mantida intocada, não desmatada, imune à exploração econômica. O 'novo' Código Florestal desobrigou o poder público a indenizar o proprietário por suas terras classificadas como APP ou RL; o poder do Estado foi, assim, reforçado com a nova lei. Desse modo, o regime de intervenção florestal brasileiro, de acordo com a classificação de Osny Duarte Pereira (1950), torna-se autenticamente um regime intervencionista, deixando o Brasil em sintonia com as leis ambientais da maioria dos países do mundo.

A Medida Provisória, apesar de ter restringido consideravelmente as áreas cultiváveis na Amazônia Legal, não estabeleceu como se daria a distribuição da floresta protegida no interior das propriedades. Isso deu ensejo aos particulares para que a organizassem da maneira que lhes conviesse, ou seja, relegando os terrenos mais irregulares e aqueles de mais difícil cultivo às reservas legais. Tem-se então a constatação prática de que o instrumento legal destinado a conservar a vegetação nativa não apresentava os dispositivos necessários para garantir a reprodução dos ciclos ecológicos vigentes no local e, por consequência, a perpetuação da flora nativa (BONNET et al., 2006;

DELALIBERA et al., 2008). Alguns autores mais críticos acreditam que a ampliação da RL aconteceu unicamente para melhorar a imagem internacional no Brasil, evitando pressão social e política (BENJAMIN, 2000; SIQUEIRA & NOGUEIRA, 2004). Mais uma vez, percebe-se o vulto da opinião internacional inflamando a política interna, e as autoridades brasileiras buscando dar uma resposta às exigências globais.

A relação conflituosa entre realidade interna e pressões externas, no que diz à Amazônia brasileira, nunca foi fácil de administrar, tendo em vista a força que a bancada ruralista tem no Congresso Nacional, em país de economia enraizada no *agribusiness*. É significativo, contudo, perceber, nessa retrospectiva histórica, como itens da agenda ambiental internacional vão se sobrepondo à pauta de interesses domésticos, sem necessariamente levar em conta o desenrolar rotineiro da política brasileira. Não é mais possível a um governo eleito ignorar os clamores advindos do mundo globalizado. Esta é uma nova necessidade que se impõe aos estadistas do mundo contemporâneo: o reconhecimento de que é preciso contemplar temas que ultrapassam a alçada de sua nação.

A mudança percentual da área de Reserva Legal não intimidou a atuação dos representantes do agronegócio, que seguiram abrindo novas frentes agrícolas. Com o passar dos anos,

o déficit de áreas de preservação permanente e reserva legal chegou a 85 milhões de hectares, demonstrando a ineficiência no cumprimento da lei. A morosidade da justiça, a falta de incentivo econômico, a corrupção, a pouca fiscalização, a fragilidade institucional e a própria cultura de infringir a legislação foram, ao longo dos anos, os maiores responsáveis pelo não cumprimento da lei” (RORIZ & FEARNSSIDE, 2015, p. 57).

Desse modo, mesmo com regras mais rígidas, continuou-se presenciando, na Amazônia brasileira, diferença significativa entre o código legal e a sua aplicação, ainda bastante deficiente. Novas medidas foram tomadas a fim de fazer reduzir o abismo existente entre teoria e prática. Em 1998, criou-se a Lei de Crimes Ambientais<sup>59</sup>, endurecendo as sanções aplicadas àqueles que ignorassem a lei (HIRAKURI, 2003). E finalmente, em 2004, incrementou-se a fiscalização florestal, o que causou grande desconforto aos proprietários de floresta (RORIZ & FEARNSSIDE, 2015).

Diante do contexto que se delineava - de compatibilização das exigências florestais brasileiras com as do regime internacional do meio ambiente - os representantes do agronegócio resolveram

---

<sup>59</sup> Lei n° 9.605/98.

fazer frente às novas determinações ambientais. Eles alegavam que as leis recém-criadas representavam um entrave à produção, pois limitavam a capacidade de expansão agropecuária. Além disso, defendiam que elas acabariam prejudicando também os pequenos produtores rurais. Os argumentos, entretanto, não encontram respaldo científico. Segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), há 400 milhões de hectares de terras no Brasil localizados em propriedades privadas. Desses, apenas 60 milhões são utilizados como lavoura. Todo o resto se encontra ocioso ou é destinado à pecuária<sup>60</sup> (CARNEIRO, 2012). Além disso, a agricultura contemporânea tem alcançado índices de produtividade mais altos por hectare (BRANCALION & RODRIGUES, 2010; MARTINELLI et al., 2010; MICHALSKI et al., 2010). Desse modo, a reivindicação de mais terras por parte do setor agrícola revela motivação não referente à necessidade de se aumentar a produção nacional, não cabendo aqui especular sobre a natureza do argumento.

Mesmo assim, não se hesitou em acionar a bancada ruralista do Congresso Nacional, no sentido de reverter as decisões anteriores, ou para barrar possíveis novas alterações danosas aos interesses da classe. Foi nesse sentido que se apontou, acima, que a medida provisória da conservação, destinada a proteger a integridade da Amazônia, teve o efeito reverso de acelerar o movimento e as forças políticas favoráveis à sua desagregação. Já em 1999, apenas um ano depois da promulgação da Lei de Crimes Ambientais, surgiu o Projeto de Lei 1876/1999, de enfraquecimento daquela lei e de substituição do Código Florestal. Nesse contexto, é elaborado também o Projeto de Conversão do Deputado Moacir Micheletto, um parlamentar representante do agronegócio, com a tentativa de reduzir a RL na Amazônia à porcentagem inicial e de condicionar a existência das Reservas Legais a inúmeros critérios que beneficiariam o proprietário de florestas. Só para se ter uma referência, o Projeto apresentou 100 novos dispositivos ao Art. 44, sobre Reserva Legal, ou seja, mais detalhes do que o próprio Código Florestal, onde constam 50 artigos (BENJAMIN, 2000).

Na verdade, a partir do decreto da MP nº 1.511, de 1996, o cenário político-ambiental que se forma se volta para as áreas de proteção. Como observado anteriormente, eles são a quintessência do Código, todo uso ou exploração econômica dos biomas florestais se fazem levando em consideração as proibições que os instrumentos de conservação/preservação estabelecem. Dessa forma, as batalhas institucionais travadas entre fazendeiros e bancada ruralista, de um lado, e ala ambientalista, de outro, têm por objeto o que é determinado pelo conceito genérico de área de proteção florestal, representado pelas APPs, pelas RLs, Áreas de Inclinação Média, Árvores Imunes a Corte e Unidades de

---

<sup>60</sup> <http://www.incra.gov.br/>

Conservação, ou seja, as instâncias do modelo orgânico pentagonal de tutela da flora, que dá o caráter conservacionista ao ‘novo’ Código Florestal (BENJAMIN, 2000; AHRENS, 2003).

Nesse ponto de sua curta e tumultuada história, a MedProv 1.511/96 sofreu total alteração de rota, transformando-se de instrumento de defesa das florestas da Amazônia em veículo para enormes retrocessos no Código Florestal. A "captura" pelos degradadores da MedProv 1.511/96 fica aqui evidente, enxergada como verdadeiro "Cavalo de Tróia", em absoluto antagonismo com os fins que, na origem, justificaram sua edição (BENJAMIN, 2000, p. 17).

O projeto de mudança do Código Florestal foi engavetado por alguns anos, até que finalmente novos acontecimentos redespertaram a insatisfação da bancada ruralista. Primeiro a Resolução nº 3545, do Banco Central, prevendo a liberação de financiamento agropecuário apenas através de documentação de regularidade ambiental. Em seguida, o Decreto nº 6.514, que exigia a regulamentação da Reserva Legal e punha em prática, de fato, a Lei de Crimes Ambientais, prevendo inclusive multas para aqueles que não se tivessem adequado às exigências na data de sua publicação, ou seja, em 22 de julho de 2008. O setor do agronegócio viu-se, assim, compelido a regularizar-se, a compensar pelo atraso de anos de permanência na ilegalidade. Para muitos, a corrida para a adequação florestal foi impossível, motivo pelo qual o setor logrou obter cinco prorrogações na aplicação da lei. Depois de escoado o prazo, não havia mais necessidade de atualização territorial, pois o ‘mais novo’ Código Florestal brasileiro já havia sido aprovado, com orientação muito diferente da anterior. A impressão é de que a categoria soube usar politicamente o tempo, na certeza de alcançar a impunidade ao final do processo (RORIZ & FEARNESIDE, 2015).

No ano de 2010, o deputado federal e Ministro dos Esportes, Aldo Rebelo, deu nova redação ao Projeto de Lei nº 1876/99 (CARNEIRO, 2012), o mesmo que havia inicialmente proposto a mudança do Código, como visto acima. Em 25 de maio de 2015, a Lei nº 12.651 recebeu sanção presidencial, fixando enfim o ‘mais novo’ Código Florestal brasileiro. Abaixo, expõem-se os princípios que embasaram a elaboração da nova lei, antes de se passar à macrocomparação final das leis florestais da França e do Brasil.

### 3.2.3 O ‘mais novo’ Código Florestal

Depois de apresentado o contexto no qual foi gerado o atual Código Florestal brasileiro, faz-se necessário entender os marcos jurídicos e os parâmetros adotados pelos legisladores em sua preparação. Toda lei deve ter fundamentação teórica, inspiração científica ou moral-ética, respaldo prático e representar o estado ótimo de tratamento de determinado bem jurídico. De um Código Florestal produzido no início do século XXI, exatamente no mesmo ano de realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, espera-se que garanta a conservação do meio ambiente, a sanidade da flora e que promova maneiras de utilizar os recursos naturais de forma a minimizar o impacto do homem na floresta. Não teria havido momento mais oportuno para alcançar estágio de verdadeira ruptura político-ambiental no Brasil. Essas importantes reuniões internacionais trazem consigo maior pré-disposição nas pessoas de aceitar novos paradigmas, de adaptar-se a novas formas de viver. Com toda a atenção midiática que o evento recebeu, meses antes de sua realização, criou-se o impulso necessário para alinhar a sociedade civil com a pauta ecológica, caso a vontade política tivesse apontado para essa direção. Contudo, o ‘mais novo’ Código Florestal brasileiro conseguiu nada mais que suscitar sentimento oposto da população brasileira e da opinião pública internacional. Os motivos para isso são entendidos abaixo.

Diferente das versões anteriores, o Código Florestal de 2012 surge explicitamente com base na premissa de assegurar o desenvolvimento econômico e de legalizar as irregularidades advindas do não cumprimento da lei anterior. Enquanto a lei de 1965 e as alterações posteriores (leis, medidas provisórias e resoluções do Conama) promoveram maiores restrições ao uso dos recursos florestais, a legislação atual flexibiliza a proteção ambiental e cria um novo paradigma de adequação da regra à realidade e não da realidade à regra (RORIZ & FEARNESIDE, 2015, p. 52).

A nova lei foi criticada por inúmeros pesquisadores e instituições, por beneficiar a propriedade privada em detrimento da proteção ambiental e por promover dispositivos que auxiliam na regularização fundiária para aqueles que sempre ignoraram a lei (ANA, 2010; MPF, 2011; PIEDADE & GRAÇA, 2011; SBPC & ABC, 2012). As APPs e RLs foram as instâncias que mais sofreram reveses com o Código, o que não podia ser diferente, já que elas são a base de qualquer regulamentação florestal. Algumas das mudanças que podem ser citadas são a redução das APPs nos topos de morros, montes, montanhas e serras,

com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, 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 (BRASIL, 2012, Art. 4º, IX).

A nova redação relativiza consideravelmente o que havia sido previsto na lei anterior, em que os topos em geral eram classificados como APP, com outro artigo proibindo o corte de árvores em áreas de inclinação média de 25º a 45º (BRASIL, 1965). A vegetação nesses lugares tem por finalidade reduzir a erosão dos solos e evitar as inundações e enchentes em terrenos mais baixos. Na prática, a mudança significou o reconhecimento legal de deslizamentos de terras mais constantes, como aqueles que atingem as populações mais pobres residentes em encostas de morros no Rio de Janeiro e em outras cidades brasileiras. Antigamente, essas pessoas se encontravam em situação de irregularidade ambiental, devendo ser removidos dos locais. Hoje em dia, suas habitações não mais representam violação à lei, pois se adequam às condições ambientais propostas pela norma brasileira (CARNEIRO, 2012). Foram alteradas também as APPs localizadas no entorno de cursos d'água, cuja faixa de preservação passa a ser contada a partir do leito regular do rio, e não mais do nível mais alto da cheia, como antes. Inicialmente, só se salvaguardavam os cursos d'água naturais e perenes, os intermitentes sendo retirados do ordenamento jurídico; entretanto, lei posterior incluiu novamente as nascentes intermitentes no escopo da lei. A escrita atual do Art. 4º, I, desfez, assim, o conquistado pela Lei nº 7803, de 1989, a que alçou as Áreas de Preservação Permanente em margens de rios e afins aos parâmetros mais aceitáveis encontrados no Código Florestal anterior. Com isso, ocupações em áreas de risco, sujeitas a inundação, como em Santa Catarina, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Zona da Mata Sul de Pernambuco, que antigamente eram ilegais, passam a ser referendadas pelo presente Código (CARNEIRO, 2012; FEARNSSIDE, 2010). E essa não é a única consequência negativa derivada da alteração; talvez seja a de mais fácil visualização, por afetar famílias em zonas de alta densidade demográfica. Mas deve-se considerar também o potencial destrutivo que ela gera em biomas como o da Amazônia.

Ora, estudos discutidos por vários autores e compilados por Metzger apontam que a largura dos corredores afeta a qualidade do habitat, regulando a área impactada pelos efeitos de borda, que são as modificações micro-climáticas (*sic*) e o aumento das perturbações que ocorrem nas bordas destes habitats. Num ambiente florestal, isto pode ser representado pelo aumento da luminosidade, do ressecamento do ar ou do solo, pelo aumento da entrada de espécies invasoras, vindas das áreas antrópicas, ou, ainda, por perturbações ocasionais, como rajadas de vento ou queimadas (CARNEIRO, 2012, p. 19).

Ainda no que diz respeito às áreas de proteção especial, o ‘mais novo’ Código Florestal autorizou que as APPs no interior de uma propriedade fossem utilizadas no cálculo de espaço das RLs. Por exemplo, o seu Art. 12, inciso I, estipula que, na Amazônia Legal, 80% do imóvel rural seja considerado Reserva, assim como na lei anterior. Porém, antigamente isso dava ao particular o direito de explorar 20% de sua propriedade, caso não houvesse nela locais com característica de APP, em cujo caso a liberdade de exploração era reduzida. Agora, se hipoteticamente 30% do imóvel forem classificados como APP, a extensão da RL cai para 50%, as duas totalizando os 80%. Com isso, garantiu-se ao fazendeiro o direito de uso econômico de pelo menos 20% de suas terras Amazônicas, isso quando ela não se encontrar em território de municípios, quando as áreas de proteção especial são reduzidas a 50% (BRASIL, 2012).

O que ficou mais patente com o Código Florestal de 2012, que facilmente se percebe quando são observadas algumas de suas medidas, é que a sua elaboração não teve embasamento científico. Biólogos, engenheiros e outros profissionais da área ambiental não foram consultados nas negociações que ensejaram a nova lei. Tampouco nelas foram incluídas preocupações com o desenvolvimento sustentável, um dos conceitos econômico-ambientais mais difundidos hoje. Muito se argumenta que a lei privilegiou o agronegócio em detrimento da conservação do bioma florestal (METZGER et al., 2010; TOLEDO et al., 2010; VIEIRA & BECKER, 2010; ARAÚJO & JURAS, 2012). Se isso for verdade, o Brasil protagonizou um ressonante retrocesso ambiental, indo na contramão daquilo que vem se consagrando no regime internacional das florestas e se adotando mundo afora.

Essas características fazem do atual Código Florestal um instrumento controverso tanto do ponto de vista ambiental quanto da formulação da Lei, pois geram dúvidas sobre a fundamentação utilizada e as suas consequências, os impactos futuros e a eficácia na conservação das florestas (RORIZ & FEARNESIDE, 2015, p. 52).

Talvez o ponto mais polêmico do ‘mais novo’ Código Florestal seja a figura da “área rural consolidada”, como no Art. 3º, IV, com a seguinte definição: “área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio” (BRASIL, 2012). O dispositivo, em termos práticos, conferiu caráter legal a todos os proprietários de florestas que haviam desrespeitado as obrigações de preservação/conservação florestal antes da data indicada - 22 de julho

de 2008 -, que é a mesma do decreto presidencial emitido para reforçar a Lei de Crimes Ambientais e a necessidade de observação do instituto da Reserva Legal.

Nesse sentido, criou-se um estado jurídico esdrúxulo no Brasil, pois a lei foi usada para garantir segurança àqueles que a desrespeitaram, punindo, ao contrário, aqueles que foram coerentes com suas imposições (MPF, 2011). Todo desmatamento ocorrido depois da referida data deve ser reposta pelo particular. Porém, mais uma vez, a vida do infrator foi facilitada pela norma florestal, como apresentado pelo Art. 66, do ‘mais novo’ Código Florestal:

O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

I - recompor a Reserva Legal;

II - permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal;

III - compensar a Reserva Legal.

(...)

§ 5º A compensação de que trata o inciso III do caput deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

I - aquisição de Cota de Reserva Ambiental - CRA;

II - arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;

III - doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;

IV - cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma (BRASIL, 2012).

Torna-se, assim, possível que a compensação pela área protegida desmatada se realize em qualquer outra propriedade do particular infrator, contanto que as terras se encontrem no mesmo bioma da RL prejudicada. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, isso significa que a compensação por área devastada no Amapá possa ocorrer em qualquer lugar do Acre, se ambos os locais estiverem sob a posse do mesmo proprietário; é ignorado o fato de que há uma distância superior a 2000 km separando os dois sítios. Desse modo, o particular pode proceder a cálculo simples de avaliação de produtividade, no momento de decidir qual propriedade preservar. Caso parte do seu patrimônio se encontre em fronteira agrícola, ele possui respaldo legal para desmatar toda a área da Reserva Legal nesse ambiente e transferi-la para outra região em que a agricultura ou a pecuária sejam pouco atraentes ou inviáveis. Tem-se claramente aqui o tratamento do bioma florestal, por parte da lei, como meio para se atingir fim econômico, e não instância que valoriza a floresta pelo que ela significa, respeitando-lhe os ciclos ecológicos e a biodiversidade. Isso não equivale a dizer que todo o Código

Florestal faz abordagem economicista do meio ambiente, mas que especificamente o conteúdo desse artigo o faz.

Com regras mais flexíveis de compensação da Reserva Legal e de regularização de terrenos devastados, o Brasil resignou-se a perder uma quantidade nada negligenciável de vegetação nativa. Cada floresta, como se sabe, tem características e qualidades variadas: alguns de seus recursos se relacionam unicamente com a localidade onde ela está localizada, ou seja, submetem-se à soberania daquela sociedade; outros, porém, de abrangência mais ampla, escapam ao domínio de uma coletividade em particular e projetam-se à escala global. A função de sumidouro de carbono, capacidade natural das florestas, é um dos aspectos de interesse do regime internacional do meio ambiente. Consequência de impacto mundial causado pela anistia do desmatamento é o Brasil deixar de reter aproximadamente 11,6 gigatoneladas de CO<sub>2</sub>, o que representa mais ou menos 17 anos de compromisso brasileiro com a redução do desmatamento, segundo o que foi subscrito pelo próprio país no Acordo de Copenhague, no Apêndice II (MPF, 2011). Vale lembrar que esse Acordo é produto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, um dos grandes legados da Conferência do Rio de Janeiro, de 1992. Em Copenhague, 2009, o Brasil comprometeu-se em “reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020” (BRASIL, 2009), como inclusive foi inserido no ordenamento jurídico nacional através do Art. 12 da Lei 12.187/09, a lei da Política Nacional de Mudança do Clima.

Observa-se, no que foi relatado imediatamente acima, uma espécie de conflito existencial vivido pelo Brasil no espaço de 20 anos, o qual gera incerteza sobre sua verdadeira postura ambiental. Num primeiro momento, o de revalidação das credenciais, presencia-se um país comprometido com a sociedade internacional, disposto a sediar conferência ambiental e a obrigar-se – pelo menos como negociador – com a construção do regime do meio ambiente e com a difusão de nova atitude diante dos recursos naturais. O Brasil consente, então, em relativizar a sua soberania, mesmo que ela aconteça de forma cadenciada, altiva, sem interferência de outros Estados considerados mais poderosos. No Acordo de Copenhague, o Brasil aceita obrigar-se por regras oriundas de negociações estrangeiras, onde o país não tinha o poder de imposição, mas sim de contribuição. Contudo, exatos 20 anos depois, em momento histórico semelhante - pois ocorria a reedição Conferência do Rio -, testemunha-se grande retrocesso ambiental pelo governo brasileiro, com a promulgação do ‘mais novo’ Código Florestal. O documento acabou sendo resultado de um arroubo soberanista e, portanto, anacrônico, tendo em vista a tendência das últimas décadas de tratamento das florestas como Bens

Comuns Globais. Com o Código, o Brasil revestiu-se da mesma atitude de soberania inflexível que o havia caracterizado na década de 1970.

A regularização das Reservas Legais desmatadas implicou violações de tratados internacionais dos quais o Brasil é Estado-parte.

A redução da proteção de áreas de preservação permanente, de reserva legal e de vegetação nativa não enquadrada como APP ou RL, decorrente das normas previstas no PL 1876/99 contraria uma série de compromissos assumidos pelo Brasil perante a Comunidade Internacional. O Brasil é signatário da Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, Convenção de Ramsar, promulgada pelo Decreto 1905/96, pelo qual assumiu o compromisso de “promover a conservação de zonas úmidas e de aves aquáticas estabelecendo reservas naturais nas zonas úmidas, quer estas estejam ou não inscritas na Lista, e providenciar a sua proteção apropriada”. A exclusão da proteção de mangues, de várzeas, de áreas de preservação permanente, assim como a permissão de exploração do Pantanal sem critérios ambientalmente seguros afronta diretamente tais compromissos. 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 (MPF, 2011, p. 28).

Mais uma vez, percebe-se a ambiguidade no comportamento do Brasil na arena internacional. Em 2014, antecedendo à abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas, aconteceu a Cúpula do Clima das Nações Unidas, em Nova York. A justaposição dos dois encontros foi pensada de maneira proposital, pelo Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon, visando a incluir o maior número de países possível e atrair atenção especial para a causa, já que a Assembleia da ONU é o evento mais importante da agenda internacional no ano. Ao final da Cúpula, foi assinada a Declaração de Nova York sobre as Florestas, que prevê reduzir pela metade o desmatamento até 2020 e zerá-lo até 2030. O documento foi assinado por 28 países, dentre os quais os Estados Unidos e a União Europeia, além de dezenas de outros parceiros, como empresas, grupos indígenas, ONGs e sociedade civil organizada. Ele teve, porém, um desfalque importante: o Brasil. O maior detentor de florestas tropicais do mundo recusou-se a aderir ao acordo não vinculante<sup>61</sup> (GUIMARÃES, 2015).

---

<sup>61</sup> A defecção do Brasil foi amplamente noticiada na mídia nacional e internacional. Alguns exemplos na plataforma *online* foram: <http://congressoemfoco.uol.com.br/tag/declaracao-de-nova-york-sobre-florestas/>; <http://g1.globo.com/natureza/noticia/2014/09/brasil-nao-assina-declaracao-para-zerar-desmatamento-ate-2030.html>; <http://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-deveria-assinar-a-declaracao-de-nova-york-diz-wwf,1568090>; <http://www.redd-monitor.org/2014/09/26/the-new-york-declaration-on-forests-an-agreement-to-continue-deforestation-until-2030/>; <http://www.foxnews.com/world/2014/09/23/brazil-says-it-wont-sign-global-forest-initiative-centerpiece-un-climate-summit.html>

A justificativa dada pela então ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, é a de que o Brasil não fora consultado pela ONU sobre a Declaração, tampouco fora convidado a participar das negociações que levaram à elaboração do documento. Como plano de fundo, tinha-se a recente aprovação do Código Florestal brasileiro e o reconhecimento implícito de que terras devastadas ilegalmente não precisariam mais ser repostas. Ademais, a ‘mais nova’ lei permite o desmatamento de 20% a 50% da vegetação nativa existente numa propriedade florestal, como visto antes. Haveria, assim, desconforto nacional de assinar acordo, mesmo que não obrigatório, cujos objetivos seriam impossíveis de se atingir, em função do próprio arcabouço jurídico brasileiro. Contudo, à revelia do governo central, os estados do Acre, Amapá e Amazonas assinaram, simbolicamente, a Declaração de Nova York sobre as Florestas (GUIMARÃES, 2015).

Diante de tudo isso, percebe-se que é tarefa relativamente complexa definir a verdadeira personalidade florestal brasileira. Se o país patrocinou posturas mais internacionalistas no final do século XX e início do XXI, afastando-se de seu passado de desmatador, nos últimos anos, especialmente quando ganha força o movimento de renovação do Código, ele retoma a posição soberanista e desfaz dispositivos legais instituídos com a finalidade de garantir o melhor estado de conservação da floresta Amazônica. Se houve, assim, esforço de aproximar o tratamento da Amazônia ao de um Bem Comum Global, como defendido pelo regime internacional do meio ambiente, esse esforço foi dissipado na última década, e o Brasil acabou adotando políticas de viés soberanista.

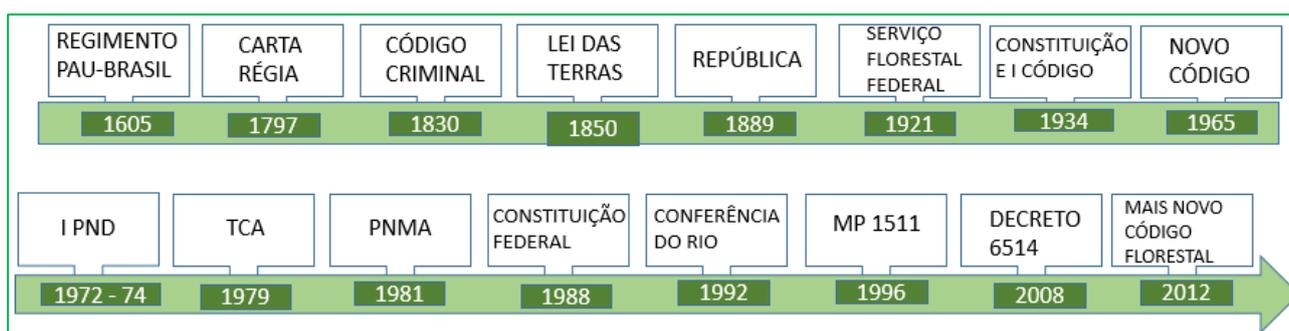


Figura 4: Linha do tempo da política florestal brasileira.

Fonte: O Autor.

### 3.3 Reflexões sobre a macrocomparação entre o Brasil e a França

As reflexões que se iniciam nesta seção se baseiam na retrospectiva histórica feita do dos direitos florestais brasileiro e francês e na apresentação da estrutura jurídica criada para dar suporte legal às leis das florestas. Elas, porém, não se realizam de maneira aleatória, apenas com fins de se praticar a macrocomparação. Foram escolhidos critérios que direcionam e dão sentido à comparação, os mesmos que fornecem o contexto de elaboração desta pesquisa. Eles são o tratamento da Amazônia como um Bem Comum Global e - complementar ao primeiro - o processo de relativização do conceito de soberania patrocinado pelo regime internacional do meio ambiente. Sem compartilhamento de direitos e deveres, independentemente da forma que ele tome, não há maneira eficaz de enfrentar problemas ambientais de cunho transfronteiriço, pois a ação de Estados isolados seria insuficiente para contorná-los. Ao mesmo tempo, as consequências dos problemas afetariam todos os atores internacionais, em maior ou menor grau.

Apesar de a soberania continuar sendo prerrogativa determinante das relações interestatais, o tratamento de alguns temas, especialmente os considerados de *Low Politics*, tem sido internacionalizado. Meio ambiente, comércio, transações financeiras, direitos humanos, entre outros, são alguns dos quais fazem objeto de deliberação global, com a participação de atores privados e grupos organizados. Esse movimento de reclassificação de algumas matérias é conveniente, na medida em que ele apresenta uma capacidade de resposta mais completa e pertinente, já que todos os implicados podem fornecer sua contribuição. Especificamente em relação à floresta Amazônica, sua existência interessa a toda sociedade internacional, pois ela apresenta características típicas de um Bem Comum Global. Desse modo, entende-se que um BCG é essencialmente pauta a se desenvolver com a relativização do princípio de soberania. Afinal, um país intransigentemente soberanista, ou seja, que não se dispõe a construir coletivamente o regime internacional, representa ameaça ao interesse de todas as outras nações. Por isso, quando se observa a internacionalização do comportamento do país, enxerga-se também postura proativa na abordagem de assuntos globais; ele concede parte de sua soberania para o benefício do regime em que atua.

Antes de passar-se propriamente às reflexões sobre como o Brasil e a França se comportam diante da Amazônia, agenda política que exige a relativização da soberania de cada país, faz-se um curto apanhado de tudo que foi visto neste capítulo. Primeiramente, a França vive situação jurídica peculiar, por fazer parte do projeto de integração econômica e política que é a União Europeia. A partir daí já se vê a vocação francesa para conceder soberania e obrigar-se por regras comuns. Com isso, a França encontra-se na interseção jurídica que são as leis nacionais, as leis comunitárias e as leis internacionais. Nos setores que foram abarcados pela UE, as leis regionais prevalecem sobre

todas as outras. As florestas, porém, não revelam competência da União, muito embora algumas regras que impactam as políticas florestais, como a emissão de GEE, estão sim no escopo da integração. Sem lei comunitária, obedece-se ao rito natural de validação de uma norma. A Constituição é a lei maior e todas as outras regras precisam enquadrar-se nos princípios que ela estipula. Quando o ordenamento recepciona regras internacionais, elas então passam a sobrepor-se às leis nacionais ordinárias, como por exemplo o Código Florestal. Assim, todos os tratados internacionais ambientais absorvidos pela França, a exemplo da Convenção de Biodiversidade do Rio de Janeiro, produzem efeitos obrigatórios na lei florestal francesa.

A história do direito das florestas, na França, iniciou-se muito cedo, ainda no século XIII, com o decreto de regras que passaram a ser chamadas de Código Florestal. Concomitantemente, criou-se um departamento na administração pública que se encarregou do tema. Com o passar dos séculos, o Código foi alterado algumas vezes, adaptando-se aos novos tempos. Os funcionários do Estado também foram atualizando-se, até que no século XX eles gozaram de expressivo poder de decisão. Essa classe interagiu com a iniciativa privada e o poder central durante todo o século XX, moldando os rumos das leis florestais francesas. Até 1970, década da Conferência de Estocolmo, a política de aproveitamento das florestas privilegiava a produção industrial, o uso econômico dos recursos. Depois da Conferência, contudo, a França foi paulatinamente introduzindo novas posturas no seu modelo de gestão florestal, posturas essas mais compatíveis com o desenvolvimento sustentável e com a descentralização da administração dos biomas.

Um novo Código Florestal surgiu em 2001, com versão adaptada à realidade da Guiana Francesa em 2005. O território Amazônico deixou de integrar o direito civil da França, não recebendo mais tratamento de bem comercializável. As populações guianenses foram convidadas a participar das deliberações do departamento, e um plano de gestão mais criterioso, prevendo zonas de conservação, de preservação e de exploração da Amazônia foi posto em prática. Desse modo, pode-se observar que a França, apesar de ainda enfatizar bastante a exploração e o uso econômico dos recursos florestais, foi adaptando-se às exigências do regime internacional do meio ambiente, conferindo atenção especial à realidade Amazônica.

Já a história do Brasil se inicia com a quase extinção da mesma espécie arbórea que lhe conferiu nome. Como colônia portuguesa, o país demorou muito tempo para conhecer grau mais elevado de urbanismo; quando isso aconteceu, as faixas litorâneas foram palco de maior concentração populacional. Durante quatro séculos, pela organização da administração estatal e pela disposição dos

fatores de produção, a Amazônia brasileira esteve praticamente imune à ação humana. Por isso ela conseguiu se preservar tão bem. O desmatamento do bioma Amazônica brasileiro só viria a acontecer na metade do século XX, quando se intensificou o uso de alguns recursos naturais oriundos da floresta.

O primeiro Código Florestal do Brasil só viria a surgir em 1934, com abordagem bastante economicista dos biomas. Anos mais tarde, em 1965, é editado o segundo Código, dessa vez esboçando preocupações mais autenticamente ambientais, com a instituição de algumas figuras jurídicas que estabeleciam regimes de preservação e de conservação dos recursos. Mas ela acabou sendo criticada, por sua patente ineficácia impositiva. Aos poucos, foi-se tentando dar-lhe o poder vinculativo de que precisava, por meio da promulgação de novas leis adaptativas e pela formação de corpo administrativo destinado a supervisionar a aplicação das normas florestais. De inimigo ambiental, como foi julgado na Conferência de Estocolmo, o Brasil foi-se tornando uma nação preocupada com o meio ambiente, na medida em que incorporou princípios ecológicos mundialmente celebrados. Com a Conferência do Rio de Janeiro, o país intencionou mostrar novo grau de comprometimento com a agenda, recebendo reconhecimento internacional por isso. Na década de 1990, ainda, houve a mais ousada decisão florestal tomada pelo governo brasileiro: transformar pelo menos 80% da Amazônia Legal em área imune à ação humana.

Contudo, o século XXI testemunhou mudança radical da postura do país, com consequências ainda imprevisíveis para a floresta Amazônica. Em 2012, o ‘mais novo’ Código Florestal mostra seu consentimento a todo desmatamento ilegal ocorrido no país antes de 2008 e flexibiliza as regras de exploração da Amazônia. Com esse comportamento, o país quebrou acordos internacionais aos quais tinha subscrito anteriormente, desconstruindo a imagem de país engajado na causa ambiental, que lhe havia sido difícil construir. Desse modo, o país voltou a ser visto como o mesmo inimigo florestal da década de 1970, mais preocupado com seu desenvolvimento econômico do que com o equilíbrio ecológico da Terra.

Depois de avaliadas as tendências seguidas pelos dois países, é possível inferir que a França se aproximou mais do paradigma da internacionalização do tema florestal do que o Brasil, tratando mais claramente a Amazônia como Bem Comum Global, fugindo, pelo menos do ponto de vista legal, da calamidade prevista na Tragédia dos Comuns, de Garrett Hardin. A política florestal francesa ainda tem como preocupação precípua os rendimentos econômicos oferecidos pelo uso da terra e das florestas; porém a exploração é realizada obedecendo-se a uma série de critérios de

preservação/conservação florestal, de inclusão dos povos autóctones, oriundos, principalmente, do ambiente das relações internacionais. A França tem direitos soberanos sobre uma porção do bioma Amazônico; porém a gestão dela se desenrola com respeito jurídico às necessidades ecossistêmicas do planeta. Percebeu-se, no entanto, que houve aumento do corte de madeira na Guiana Francesa nos últimos anos. Com o aumento da demanda mundial pelo produto, é preciso observar se a França vai continuar com a postura tendendo ao internacionalismo, ou se vai regredir ao soberanismo do período anterior às Guerras Mundiais.

Essa regressão soberanista já se instaurou na política florestal brasileira. Não se sabe ainda se ela é passageira, resultado da insegurança institucional por que o país passa nos anos 2010, ou se ela se tornou a normalidade institucional de tratamento das florestas. O Brasil foi considerado uma nação alçoz do meio ambiente no final do século passado, intransigente em relação aos seus recursos naturais. Contudo o tempo suavizou a postura do país, que foi se adaptando às novas exigências de um mundo mais internacionalizado, com regras ambientais comuns a todos. Quando embarcou nessa nova tendência, o Brasil abandonou parcialmente o soberanismo, no que diz respeito às florestas, e passou de maneira gradativa a tratar a Amazônia como Bem Comum Global, criando dispositivos para evitar o previsto pela Tragédia dos Comuns. Agora, com o Código Florestal de 2012, o Brasil aproximou-se da posição inicial, afastou-se das deliberações internacionais e reafirmou a supremacia sobre os recursos existentes no seu território. Tornou-se menos provável o tratamento da Amazônia como Bem Comum Global, que voltou a ser considerada propriedade brasileira, com consequências ainda não previsíveis para a manutenção do próprio bioma.

Com isso se encerra a macrocomparação programada para este capítulo, que traçou – através da recapitulação histórica - as linhas gerais do desenvolvimento das leis florestais do Brasil e da França, de acordo com a tendência existente no regime internacional do meio ambiente. No próximo capítulo, passa-se à microcomparação dos Códigos Florestais vigentes nos dois países para a Amazônia. A partir do exercício comparativo, são analisados os dois documentos da maneira que eles foram redigidos. Apontam-se as semelhanças e as diferenças, em suas divisões e naquilo que eles valorizam. Compreendem-se os mecanismos que eles preveem para enfrentar a crise ambiental e se integraram ferramentas de inspiração internacional ao seu conteúdo.

#### 4. OS CÓDIGOS FLORESTAIS

No capítulo derradeiro desta pesquisa, faz-se a microcomparação dos Códigos Florestais da França e do Brasil, com enfoque na posição ocupada pelo bioma Amazônico nas preocupações legais de cada um dos países e no seu tratamento como Bem Comum Global. É importante mais uma vez destacar que a microcomparação de que aqui se trata não é puramente jurídica, apesar de a inspiração para a metodologia deste trabalho ter sido retirada da seara do direito, mais especificamente de texto do jurista Carlos Ferreira de Almeida (1998). O capítulo anterior priorizou a macrocomparação da lei. Desse modo, a microcomparação deve ser interpretada como o prolongamento científico necessário para a total compreensão do movimento histórico e legal estudado anteriormente. Ela privilegia observação do comportamento dos Códigos, como eles distribuem seus instrumentos normativos em função do tema tratado, como combatem a crise ambiental atravessada pelas florestas e quais soluções propõem na promoção do desenvolvimento sustentável. O estudo contextualizado e interdisciplinar da lei permite avaliar a atenção burocrática, institucional e normativa que as florestas e a Amazônia estão recebendo de cada governo central.

A abordagem internacional tem, de fato, sido o fio condutor da análise proposta por esta pesquisa. Portanto, mais uma vez, a microcomparação das próximas páginas também terá por objetivo avaliar de que maneira o regime internacional do meio ambiente influenciou dispositivos existentes nos Códigos Florestais de Brasil e França. Questões importantes para o regime e já trabalhadas antes, como créditos de carbono, mudança climática, desenvolvimento sustentável, desmatamento, tratados, entre outros, recebem atenção especial abaixo, na medida em que são capazes de demonstrar o grau de consonância entre a legislação interna e a política internacional, a respeito de recurso que deve ser considerado Bem Comum Global.

Para isso, num primeiro momento, fazem-se considerações gerais sobre os Códigos Florestais de cada país, com a apresentação do número de artigos reservados a cada tema coberto pela lei. A partir de então, tem-se melhor conhecimento do perfil Amazônico do Brasil e da França. Em seguida, faz-se um recorte temático da lei, tomando-se por base a lei brasileira, por ela ser incomensuravelmente inferior que a francesa - o que facilita, portanto, o desenvolvimento da pesquisa e funciona como plataforma mais apropriada de comparação -, e pelo trabalho ter sido realizado no Brasil. Nessa etapa, são contrapostos artigos e pontos de vista legais sobre os temas. Por último, chega-se a conclusões sobre o grau de internacionalismo de que estão imbuídos os Códigos.

## 4.1 Considerações gerais

Esta seção se dedica a traçar as linhas gerais que caracterizam os Códigos Florestais de Brasil e da França. Descreve-se como eles se organizam, em quantos capítulos estão divididos, quais temas florestais cobrem e a quantidade de artigos que consagram a cada um deles. Essa apresentação genérica permite que se façam interpretações iniciais sobre o Código, interpretações que são complementadas mais abaixo, quando se analisam mais detidamente os subitens das leis.

Primeiramente, existe uma diferença extraordinária entre a quantidade de artigos de ambos os Códigos. O brasileiro dispõe de 84 artigos, enquanto o francês, de 1135 artigos. Apesar de tudo, há uma distinção mais profunda, referente à identidade dos documentos, que precisa ser apontada. A lei brasileira comporta-se como o documento estabelecedor das normas gerais que regem as vegetações brasileiras, o uso a ser feito delas e a forma como devem ser protegidas. Ela é muito concisa nesse mister, como se demonstrará abaixo, deixando subentendido que outras leis lhe serão complementares, afinal o Código não exaure as relações existentes entre o homem e a floresta. Em outras palavras, a lei brasileira busca ser mais principiológica. Ela oferece tratamento menos global sobre as florestas, por isso - em poucos momentos - cita diretamente essas outras leis complementares, como se pode ver no primeiro parágrafo do Art. 2º:

Na utilização e exploração da vegetação, as ações ou omissões contrárias às disposições desta Lei são consideradas uso irregular da propriedade, aplicando-se o procedimento sumário previsto no inciso II do art. 275 da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, sem prejuízo da responsabilidade civil, nos termos do § 1º do art. 14 da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, e das sanções administrativas, civis e penais (BRASIL, 2012).

Ou então no seguinte dispositivo:

Art. 44. É instituída a Cota de Reserva Ambiental - CRA, título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação:  
I - sob regime de servidão ambiental, instituída na forma do art. 9º-A da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981;  
(...)  
III - protegida na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, nos termos do art. 21 da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2012).

Essas são algumas das poucas referências a outras leis existentes no Código Florestal brasileiro. Além delas, as alusões ao Código Penal ou às sanções penais limitam-se a quatro; ao Código (de Processo) Civil ou às sanções cíveis, a três; e às exigências ou sanções administrativas, oito. Dessa forma, todas as questões relacionadas a esses três campos do direito que tem repercussões nas florestas e nas vegetações nacionais devem ser pesquisadas em outros documentos ou leis que não o Código Florestal. Por isso, em função da própria disposição legal brasileira, elas acabam não fazendo parte do escopo deste trabalho.

Outra característica importante do Código são as referências indiretas a leis não existentes no presente. Em momentos variados, ele realiza projeções futuras, como no Art. 59:

Art. 59. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão, no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da data da publicação desta Lei, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo, implantar Programas de Regularização Ambiental - PRAs de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo (BRASIL, 2012).

Ou ainda na previsão de criação de um Inventário Florestal Nacional, no Art. 71:

Art. 71. A União, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, realizará o Inventário Florestal Nacional, para subsidiar a análise da existência e qualidade das florestas do País, em imóveis privados e terras públicas.  
Parágrafo único. A União estabelecerá critérios e mecanismos para uniformizar a coleta, a manutenção e a atualização das informações do Inventário Florestal Nacional (BRASIL, 2012).

Desse modo, percebe-se que está contida no Código a noção de um projeto ainda inacabado, que se oferece prazos a fim de realizar ajustes e promover novas políticas que devem aprimorar a política florestal brasileira. Essa flexibilidade temporal associada à aparente incompletude da lei podem dar ensejo a duas interpretações diferentes a respeito do Código Florestal. A primeira é de que ele reconhece o cenário de mudanças constantes na governança de florestas e exige capacidade de adaptação dos governos federais, o que seria muito positivo diante do regime internacional do meio ambiente. Normas muito rígidas e de improvável alteração correm o risco tornar-se antiquadas rapidamente, de acompanhar com dificuldade o desenvolvimento da sociedade. O ideal é que a lei preveja uma margem aceitável de mudança, de modo a permitir os ajustes que a vida em sociedade e as vicissitudes do tempo impõem.

A segunda interpretação, desta vez negativa, é a de que a lei foi elaborada sem que o legislador tivesse ciência da exata dimensão desse campo específico do conhecimento humano. Ela teria sido projetada para concluir uma necessidade burocrática, não observando algumas das mais nobres preocupações florestais. Não cabe a esta pesquisa enveredar-se por esses questionamentos intelectuais. Cabe, sim, comparar as duas leis; e as características pontuadas acima sobre o Código brasileiro não se encontram na lei francesa. Pois esta exhibe uma quantidade extraordinariamente maior de detalhes, como atesta o número de seus artigos. Na verdade, o Código Florestal francês é composto por seis livros, distribuídos igualmente em duas partes, a primeira sendo a legislativa, e a segunda, a regulatória.

Não existe diferença temática entre as duas partes: os títulos e os itens se repetem, apenas o tratamento que lhes é dado muda, de maneira que a segunda parte complementa a primeira. Seguem abaixo dois trechos do mesmo tema, cada um retirado de uma parte distinta da lei francesa. Do primeiro livro da etapa legislativa, chamado *Disposições Comuns a todas as Matas e Florestas*<sup>62</sup>, na seção sobre as instituições nacionais, Art. L113-1<sup>63</sup>, lê-se:

O Conselho superior da floresta e da mata participa na definição, coordenação, implementação e avaliação da política florestal e de suas variações regionais. Para esse fim, ele concorre na elaboração da estratégia de pesquisa no que concerne à floresta e aos produtos florestais. Ele está relacionado à avaliação do papel econômico, social e ambiental das atividades ligadas à floresta e à exploração e à transformação dos produtos florestais, assim como ao controle do financiamento da política florestal<sup>64</sup> (FRANÇA, 2017).

Já da segunda parte, a regulatória, também sobre as instituições nacionais, no Art. D113-1, lê-se o seguinte:

O Conselho superior da floresta e da mata compreende, além do ministro encarregado das florestas, ou seu representante, que o preside:

A- Representantes do Estado:

---

<sup>62</sup> Dispositions communes à tous les bois et forêts.

<sup>63</sup> A contagem dos artigos no Código Florestal francês obedece a uma lógica diferente que a existente no Brasil. No caso do dispositivo mencionado acima, precisa entender que o L significa legislativo, o primeiro 1 representa o livro em que se encontra, o segundo 1 se refere ao primeiro título do livro, e o três, à seção. Finalmente, o último número indica a ordem do artigo no interior da seção.

<sup>64</sup> Le Conseil supérieur de la forêt et du bois participe à la définition, à la coordination, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la politique forestière et de ses modulations régionales. A cette fin, il concourt à l'élaboration de la stratégie de recherche en matière de forêts et de produits forestiers. Il est associé à l'évaluation du rôle économique, social et environnemental des activités liées à la forêt et à l'exploitation et à la transformation des produits forestiers, ainsi qu'au suivi du financement de la politique forestière.

- 1° O diretor-geral de desempenho econômico e ambiental das empresas no Ministério encarregado das florestas;
- 2° O diretor-geral de finanças públicas;
- 3° O diretor de água e biodiversidade;
- 4° O diretor de energia;
- 5° O diretor-geral das coletividades locais<sup>65</sup> (FRANÇA, 2017).

Com base nessa ilustração, pode-se concluir que, na etapa legislativa, a lei estabelece princípios e direciona atividades; já na segunda, ela especifica como se realizarão essas atividades, fornecendo detalhes sobre seu andamento e sobre aqueles que devem desempenhá-la. Além disso, no Código francês há informações mais pormenorizadas, por exemplo, das penalidades em que incorrem aqueles que infringirem as normas. O penúltimo título de cada um dos seis livros é usado para apresentar as cláusulas penais que devem garantir o cumprimento da lei, com menções claras ao tipo de crime florestal cometido e com a previsão da pena, nem que ela seja uma menção indireta a dispositivo do Código Penal francês. Por exemplo, no Art. L.261-2, tem-se o seguinte: “O fato de ignorar as proibições editadas nos artigos L.213-7 e L.214-9 é punido pelas penas previstas nos artigos 432-12 e 432-17 do Código Penal, que repreende o conflito de interesses”<sup>66</sup>.

Dessa forma, tem-se subsídios para concluir sobre mais dois dados na comparação entre a lei florestal francesa e a brasileira. Primeiro, que o Código Florestal francês faz referências constantes a outras leis, não só à Penal, mas à do Urbanismo, à Rural, à da Pesca Marinha, à do Meio Ambiente, entre outras. Há mais de 500 menções a outros Códigos no corpo do texto, assim como há também menções às regras trabalhistas que se aplicam ao caso das florestas. Com isso, crê-se que a norma florestal da França entretém elevado grau de integração e alimenta inúmeras interfaces com outros instrumentos legais, os quais dialogam com o tema das matas, na tentativa de formar um todo mais coeso e global. Apesar de haver menções recorrentes a penas e multas, o Código Florestal não quer provocar a inexistência do Código Penal. Eles comunicam-se na medida em que isso é conveniente

---

<sup>65</sup> Le Conseil supérieur de la forêt et du bois comprend, outre le ministre chargé des forêts, ou son représentant, qui le préside :

A.-Des représentants de l'Etat :

1° Le directeur général de la performance économique et environnementale des entreprises au ministère chargé des forêts ;

2° Le directeur général des finances publiques ;

3° Le directeur de l'eau et de la biodiversité ;

4° Le directeur de l'énergie ;

5° Le directeur général des collectivités locales ;

<sup>66</sup> Le fait de passer outre aux interdictions édictées aux articles L. 213-7 et L. 214-9 est puni des peines prévues aux articles 432-12 et 432-17 du code pénal réprimant la prise illégale d'intérêts. A título de curiosidade, o crime a que se refere o artigo, o conflito de interesses por parte do agente público, é punido com cinco anos de prisão e com multa de 500 mil euros, conforme as cláusulas mencionadas do Código Penal.

juridicamente. Ao mesmo tempo, tal comunicação pode facilitar o entendimento da projeção da lei para aqueles que não são necessariamente peritos da área.

A segunda conclusão a que se chega é a de que, para parâmetros brasileiros, o Código Florestal francês também apresenta características de espécie de um código processual, às vezes comportando-se como algo semelhante a um regimento interno. Pois muitas vezes especifica o andamento que alguns atos jurídicos devem tomar ou se preocupa com a forma do processo. O Art. R.133-14, apresentado em seguida, tem características essencialmente procedimentais:

Antes da abertura da enquete prévia à declaração de utilidade pública, o registro previsto no I do artigo R.112-4 do Código de Expropriação por causa de utilidade pública é comunicado pelo representante federal ao conselho departamental, aos prefeitos das comunas, à comissão consultiva departamental de segurança e acessibilidade e ao centro regional da propriedade florestal. O conselho departamental, os conselhos municipais, a comissão departamental de segurança e acessibilidade tornam públicas em um prazo de três meses as suas observações sobre o registro que lhes foi comunicado. Ademais, quando o projeto de perímetro compreende os terrenos inclusos no regime florestal, o Office National des Forêts é consultado sob as mesmas condições e prazos<sup>67</sup>.

Assim, percebe-se que o Código francês é muito mais abrangente que o brasileiro, cobrindo ou tratando de tópicos que, *a priori*, fugiriam ao seu escopo. Nesse sentido, ele apresenta o caráter de completude que está ausente na lei brasileira, como analisado acima. A preocupação em, talvez, preencher as lacunas da lei poderia estar conjugada com rigidez legal ou com inaptidão a aceitar alterações. Porém, isso não corresponde ao que o Código francês tenta promover. Em diferentes passagens, observa-se a preocupação com o tempo e com a renovação. O Programa Nacional da Floresta e da Mata, que determina os objetivos econômicos, sociais e ambientais da política florestal, só é válido pelo tempo máximo de 10 anos, conforme o Art. 121-2-2. Ou seja, há preocupação com o horizonte temporal das medidas, no sentido de se evitar a caducidade da lei, muito embora haja menções, no Código, de determinações do século XIX, como por exemplo nos artigos L.241-2 e

---

<sup>67</sup> 133-14 Avant l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, le dossier prévu au I de l'article R. 112-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est communiqué par le préfet au président du conseil départemental, aux maires des communes intéressées, à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité et au centre régional de la propriété forestière. Le conseil départemental, les conseils municipaux, la commission départementale de sécurité et d'accessibilité et le centre régional de la propriété forestière font connaître dans un délai de trois mois leurs observations sur le dossier qui leur a été communiqué. En outre, lorsque le projet de périmètre comprend des terrains relevant du régime forestier, l'Office national des forêts est consulté dans les mêmes conditions et délais.

R.213-72. Vê-se então, em certa medida, a conjugação do passado, do presente e do futuro nas regras francesas.

#### 4.1.1 A divisão do Código e a sua distribuição

Depois das considerações introdutórias a respeito das diferenças entre os Códigos Florestais brasileiro e francês, cabe observar as divisões temáticas que cada um se propõe e como eles dividem seu conteúdo por área coberta. Essa análise ainda distanciada do objeto é importante na medida em que ela permite compreender a amplitude das leis, o que é particularmente interessante na perspectiva comparativa, pois esclarece se algum aparato jurídico é mais displicente que outro, ou ainda se há insuficiência no que diz respeito aos temas mais sensíveis que envolvem o tratamento exigido pelas florestas, em especial a Amazônica. A divisão temática será especialmente importante quando se analisará de maneira mais detalhada os instrumentos legais de combate à crise ambiental, porque ela servirá de plataforma de reflexão e de investigação.

A apresentação de como são divididos e distribuídos os Códigos é feita por meio de tabela 1, para facilitar a visualização do objeto. Começa-se pela do brasileiro:

<b>Capítulos</b>	<b>Artigos</b>
<b>1- DISPOSIÇÕES GERAIS</b>	3
<b>2- DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE</b>	6
<b>3- DAS ÁREAS DE USO RESTRITO</b>	3
<b>4- DA ÁREA DE RESERVA LEGAL</b>	13
<b>5- DA SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO PARA USO ALTERNATIVO DO SOLO</b>	3
<b>6- DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL</b>	2
<b>7- DA EXPLORAÇÃO FLORESTAL</b>	4
<b>8- DO CONTROLE DA ORIGEM DOS PRODUTOS FLORESTAIS</b>	3
<b>9- DA PROIBIÇÃO DO USO DE FOGO E DO CONTROLE DOS INCÊNDIOS</b>	3
<b>10- DO PROGRAMA DE APOIO E INCENTIVO À PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE</b>	9

<b>11- DO CONTROLE DO DESMATAMENTO</b>	1
<b>12- DA AGRICULTURA FAMILIAR</b>	7
<b>13- DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS</b>	12
<b>14- DISPOSIÇÕES COMPLEMENTARES E FINAIS</b>	15
<b>Total</b>	<b>84</b>

Quadro 2: Distribuição de artigos por capítulo no Código Florestal brasileiro.  
Fonte: O autor.

Todos os pontos são analisados individualmente em outra seção mais abaixo; o mais importante aqui, no entanto, é poder familiarizar-se com os tópicos presentes nas leis. À primeira vista, os únicos temas que não ficam claros são aqueles encerrados pelas linhas de número 1, 13 e 14. Por isso, algumas palavras de explicação se fazem aqui necessárias. As ‘Disposições Gerais’ introduzem aquilo à que a lei se propõe, os princípios que ela busca promover, a nomenclatura referente aos distintos tipos de vegetação e a classificação das florestas como “bens de interesse comum a todos os habitantes do País” (BRASIL, 2012). Eis o *caput* do primeiro artigo do Código, que apresenta a lei e resume essencialmente o caráter do capítulo:

“Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; 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” (BRASIL, 2012).

Já as ‘Disposições Transitórias’, como o próprio nome deixa entender, trazem obrigações impostas aos proprietários de florestas que têm prazo para serem cumpridas. Esse é talvez o capítulo mais controverso do Código, porque ele apresenta as condições necessárias de regularização das áreas desmatadas antes de 22 de julho de 2008, tanto nas APPs quanto nas áreas de Reserva Legal, a proposta impopular de que tanto se falou no capítulo anterior. Depois da enxurrada de críticas populares de que foi objeto, o mecanismo de regularização previsto originalmente recebeu muitas alterações, sendo-lhe atenuado o viés de condescendência com o desmatamento. As ressalvas que lhe foram imputadas serão avaliadas posteriormente; ainda assim, seguem existindo brechas de tolerância em relação às famosas áreas consolidadas.

Finalmente, as ‘Disposições Complementares e Finais’ propõem medidas adicionais de combate ao desmatamento, como por exemplo através do rastreamento das vendas de motosserras.

Indubitavelmente, a previsão mais importante existente no capítulo é a de criação do Inventário Florestal Nacional, que deve ser ação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios. O projeto é particularmente importante quando se constata que semelhante inventário é ponto fulcral da política florestal francesa, porque ele permite ao Estado francês acompanhar e, se necessário, rastrear as atividades que se desdobram nos territórios florestais, públicos ou privados. É a partir do Inventário Florestal que a França determina as áreas que merecem atenção especial, as florestas protegidas, independentemente do regime em que estão inseridas, cabendo ao poder público ou ao particular ajustar a gestão às determinações legais. Mais será comentado sobre o dispositivo na seção dedicada às áreas florestais protegidas.

Esse, então, foi o detalhamento da tabela concernente ao Código Florestal brasileiro. A tabela com a divisão e a distribuição do conteúdo existente na lei francesa apresenta-se da seguinte maneira:

CAPÍTULOS	ARTIGOS
<b>PARTE LEGISLATIVA</b>	
<b>1º Livro: Disposições Comuns a Todas as Matas e Florestas</b>	
<b>1- Campo de aplicação, princípios gerais e instituições</b>	10
<b>2- Política florestal e gestão sustentável</b>	27
<b>3- Defesa e luta contra os incêndios de floresta</b>	53
<b>4- Função de proteção das florestas</b>	21
<b>5- Valorização das florestas</b>	21
<b>6- Disposições penais</b>	51
<b>7- Disposições particulares ao Além-Mar<sup>68</sup></b>	7
<b>2º Livro: Matas e Florestas Inseridos no Regime Florestal</b>	
<b>1- Regime Florestal</b>	49
<b>2- <i>Office National des Forêts</i></b>	21

<sup>68</sup> Nesse capítulo, em todos os livros, encontram-se os artigos aplicados especificamente aos departamentos e territórios ultramarinos, dos quais a Guiana Francesa. A seção não aluna o Código original; ele apenas ajusta alguns dispositivos à realidade existente em cada um dos locais. Todos os artigos não mencionados no capítulo continuam valendo mesmo fora da metrópole.

<b>3- Agrupamentos de gestão comum das matas e das florestas das coletividades territoriais e de algumas pessoas jurídicas</b>	19
<b>4- Direitos de uso e comunais</b>	26
<b>5- Financiamento das ações florestais comuns</b>	2
<b>6- Disposições penais relativas às matas e às florestas inseridas no regime florestal</b>	13
<b>7- Disposições particulares ao Além-Mar</b>	12
<b>3º Livro: Matas e Florestas dos Particulares</b>	
<b>1- Gestão das matas e florestas dos particulares</b>	21
<b>2- Instituições que intervêm na valorização das matas e florestas dos particulares</b>	16
<b>3- Agrupamento da propriedade e da gestão florestal</b>	32
<b>4- Desmatamento</b>	11
<b>5- Disposições relativas ao seguro</b>	7
<b>6- Disposições penais</b>	11
<b>7- Disposições particulares ao Além-Mar</b>	4
<b>PARTE REGULATÓRIA</b>	
<b>1º Livro: Disposições Comuns a Todas as Matas e Florestas</b>	
<b>1- Disposições Comuns a Todas as Matas e Florestas</b>	16
<b>2- Política florestal e gestão sustentável</b>	33
<b>3- Defesa e luta contra os incêndios de floresta</b>	51
<b>4- Função de proteção das florestas</b>	81
<b>5- Valorização das florestas</b>	42
<b>6- Disposições penais</b>	30

7- Disposições particulares ao Além-Mar	8
<b>2º Livro: Matas e Florestas Inseridos no Regime Florestal</b>	
1- Regime florestal	110
2- <i>Office National des Forêts</i>	41
3- Agrupamentos de gestão comum das matas e das florestas das coletividades territoriais e de algumas pessoas jurídicas	25
4- Direitos de uso e comunais	40
5- Financiamento das ações florestais comuns	5
6- Disposições penais relativas às matas e às florestas inseridas no regime florestal	17
7- Disposições particulares ao Além-Mar	12
<b>3º Livro: Matas e Florestas dos Particulares</b>	
1- Gestão das matas e florestas dos particulares	50
2- Instituições que intervêm na valorização das matas e florestas dos particulares	85
3- Agrupamento da propriedade e da gestão florestal	35
4- Desmatamento	9
5- Disposições relativas ao seguro	3
6- Disposições penais	4
7- Disposições particulares ao Além-Mar	2
<b>Total</b>	<b>1135</b>

Quadro 3: Distribuição de artigos por capítulo no Código Florestal francês.  
Fonte: O autor.

Já como primeiras conclusões - ainda que superficiais -, constata-se que o Código Florestal francês cobre amplo espectro de casos, sendo muito mais abrangente que o brasileiro e elaborando sobre questões tão distintas quanto seguro florestal, valorização das matas, instituições que intervêm na propriedade. A lei francesa, sendo mais detalhista naquilo que institui, traça separação entre as

florestas de domínio do Estado ou de entes públicos e aquelas de particulares, designando regimes específicos de uso e de preservação para cada um deles, em função da região em que o bioma se encontra e das particularidades do local. Nesse sentido, há diferença importante em relação ao Brasil, pois o texto da norma nacional não fixa diferenças claras entre as terras públicas e as privadas. Se a intenção do legislador brasileiro foi garantir o poder público apenas como fonte de produção da lei, mas não como seu destinatário, o francês teve o cuidado de fazê-lo ao contrário, determinando que o Estado também tem obrigações no que diz respeito à gestão das florestas.

Outrossim, a lei francesa dedica seções inteiras para tratar de temas debatidos no regime internacional do meio ambiente, questões contemporâneas e de relevância para a preservação das florestas, como já observado anteriormente. Por exemplo, no primeiro livro da parte legislativa, há um capítulo que se volta para a gestão sustentável dos biomas, há um para a proteção das florestas, e outro ainda para a valorização delas, todos eles revelando preocupações recentes da governança ambiental. Apenas esses três capítulos citados somam 69 artigos, quase a totalidade do Código Florestal brasileiro. Percebe-se ainda que os franceses têm grande preocupação com os incêndios florestais - que só conta com três artigos na lei brasileira -, com a classificação do regime florestal e com a gestão privada dos biomas.

Depois dessas explicações introdutórias, passa-se efetivamente à comparação das duas leis. Para facilitar a organização do trabalho, usa-se a divisão do Código brasileiro como referência, por ela ser menor que a do francês. Assim não se corre o risco de, em determinados momentos, não se ter nada o que falar sobre um dos países da microcomparação. Além disso, esta pesquisa foi desenvolvida e financiada por instituições brasileiras, razão pela qual se prefere por o Brasil em primeiro plano.

## **4.2 Disposições gerais**

Na seção inicial de cada uma das leis, tem-se a apresentação dos Códigos e aquilo que se deve esperar com a leitura do seu texto. São os seus princípios gerais, o que embasa a criação de todos os outros artigos e o comportamento da nação diante dos biomas florestais. Na redação do primeiro artigo da lei brasileira, fica expresso o compromisso com o desenvolvimento sustentável, assim como com a atividade agropecuária. O parágrafo único do primeiro artigo faz a menção à sustentabilidade e enumera os compromissos a que se deve atender para atingir-se esse objetivo. Os incisos conciliam e resumem a necessidade de se salvaguardar o patrimônio natural para as gerações presentes e futuras,

com a importância de o país estar presente nos mercados nacional e internacional de alimentos e de bioenergia, por força da “função estratégica da atividade agropecuária” (BRASIL, 2012). Apesar de contraditória, a compatibilização dos dois extremos se insere no paradigma atual de desenvolvimento sustentável, conforme já se falou anteriormente, o que mostra sintonia principiológica entre o Brasil e o regime internacional do meio ambiente.

A mesma orientação está presente na lei francesa, que pode ser observada na redação do artigo L.112-1:

As florestas, matas e árvores encontram-se sob a salvaguarda da Nação, sem prejuízo dos títulos, direitos e usos coletivos e particulares.

São reconhecidos de interesse geral:

1° A proteção e a valorização das matas e florestas assim como o reflorestamento no contexto da gestão sustentável;

2° A conservação dos recursos genéticos e da biodiversidade florestal;

3° A proteção do recurso água e da qualidade do ar pela floresta no contexto da gestão sustentável;

4° A proteção assim como a fixação dos solos pela floresta, especialmente em zona de montanha;

5° A fixação do dióxido de carbono pelas matas e florestas e o armazenamento do carbono nas matas e nas florestas, na madeira e nos produtos fabricados a partir da madeira, contribuindo assim à luta contra a mudança do clima.

É mantido um inventário permanente dos recursos florestais da Nação (FRANÇA, 2017)<sup>69</sup>.

Tem-se no artigo citado e em toda a parte introdutória da lei francesa, referências mais contundentes às questões sensíveis do regime internacional do meio ambiente, ao sumidouro e à estocagem de carbono, à sustentabilidade, ao reflorestamento, à biodiversidade. As primeiras menções explícitas às atividades econômicas de natureza florestal só se fazem mais abaixo, quando se trata da política florestal e da gestão sustentável. Desse modo, a apresentação da lei francesa tem um viés menos marcadamente econômico do que o brasileiro. Além disso, o Código francês dedica logo em seguida algumas seções à apresentação das instituições que se ocupam da governança de florestas e fala dos documentos de que os particulares precisam dispor para fazer uso de suas propriedades. As instituições de que se trata não são só as nacionais, mas também as regionais; desse

---

<sup>69</sup> Les forêts, bois et arbres sont placés sous la sauvegarde de la Nation, sans préjudice des titres, droits et usages collectifs et particuliers. Sont reconnus d'intérêt général : 1° La protection et la mise en valeur des bois et forêts ainsi que le reboisement dans le cadre d'une gestion durable ; 2° La conservation des ressources génétiques et de la biodiversité forestières ; 3° La protection de la ressource en eau et de la qualité de l'air par la forêt dans le cadre d'une gestion durable ; 4° La protection ainsi que la fixation des sols par la forêt, notamment en zone de montagne ; 5° La fixation du dioxyde de carbone par les bois et forêts et le stockage de carbone dans les bois et forêts, le bois et les produits fabriqués à partir de bois, contribuant ainsi à la lutte contre le changement climatique. Il est tenu un inventaire permanent des ressources forestières de la Nation.

modo, começa-se a ver que a lei francesa não tem o caráter generalista que a brasileira tem, pois ela se esforça para resguardar o geral tanto quanto o específico. O Código brasileiro não menciona diretamente os órgãos encarregados da política florestal nacional; porém, ele apresenta as definições de vegetação usadas em toda extensão da lei, que influenciam a rigidez das disposições legais. No artigo 3º foi incluído, com a redação da ‘mais nova’ lei, o conceito de área rural consolidada, significando “área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio”.

#### 4.3 Áreas de preservação permanente

Um dos pontos centrais do Código brasileiro, as APPs são aquelas áreas protegidas com mais rigor pela lei. Elas manifestam, entretanto, um erro de definição por parte do legislador, de acordo com a nomenclatura internacional. Para o regime do meio ambiente, a preservação é compreendida como a contraparte da conservação, e ambas representam correntes ecológicas distintas. A primeira consagrou-se pela atividade do naturalista John Muir; ela defende a manutenção da natureza intacta, da forma que ela era antes da existência do homem. A segunda, proposta por Aldo Leopold, da *Biologia da Conservação*, prega a harmonia entre o homem e a natureza; ou seja, há uso dos recursos naturais, mas sem ameaça aos biomas<sup>70</sup>. A diferença entre as duas ideologias foi popularizada na Conferência de Estocolmo (RIBEIRO, 2001). Portanto a classificação de APPs não seria apropriada, de acordo com a política internacional, pois o Código Florestal não é tão rígido, ele prevê a realização de atividades de baixo impacto nas APPs, além do acesso a ela de pessoas e animais. Lê-se no Art. 9º do Código: “É permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental”.

O Código brasileiro estabelece com precisão os locais reservados a APPs, com medidas e ângulos. Sabem-se exatamente quantos metros, a partir de qual largura de rio, não devem ser explorados em atividade econômica; ou então a partir de qual altitude, calculada de maneira específica, a vegetação deve ficar intocável. A classificação em APP torna-se assim burocrática e exige que se recorra a profissionais ou equipamentos técnicos no sentido de delimitar as áreas de

---

<sup>70</sup> <http://www.iguiecolgia.com/diferenca-entre-conservacao-e-preservacao-ambiental/>.

proteção. Estudo futuro poderia dedicar-se a entender se tamanho detalhamento produz realmente ambiente de maior proteção jurídica para a mata.

O equivalente às APPs na França chama-se Florestas de Proteção (FP). O Código francês oferece atenção especial a algumas áreas, como às de montanha, comentadas no capítulo anterior, ou às zonas onde há fixação de dunas. Mas não especifica comprimentos e alturas que devem ser respeitadas pelo Estado ou pelo proprietário de florestas. Na realidade, não há uma determinação rígida quanto às FPs; o conceito é relativamente fluído, regiões que não eram protegidas podem tornar-se, em função das necessidades ou da conjuntura. O artigo L.141-1, que introduz as FPs, apresenta-se assim:

Podem ser classificadas como Florestas de Proteção, por causa de utilidade pública, depois de enquete pública realizada conforme as disposições do Capítulo III do 1º Livro do Código do Meio Ambiente:

1º As matas e florestas cuja conservação é reconhecida como necessária à manutenção das terras sobre as montanhas e declives, na defesa contra avalanches, as erosões e as invasões de água e de areia;

2º As matas e florestas situadas na periferia das grandes aglomerações;

3º As matas e florestas situadas em zonas cuja manutenção se impõe seja por razões ecológica, seja para o bem-estar da população<sup>71</sup> (FRANÇA, 2017).

Ou seja, não existe precisão numérica do que viria a ser uma FP. Contudo, o Código francês é burocrático quanto aos pré-requisitos exigidos para a liberação da atividade econômica. Ele transmite a sensação de acompanhamento pelo Estado e pelos funcionários florestais de todas as etapas de exploração da floresta. Por exemplo, os particulares são obrigados a apresentar documentação, planos detalhados de exploração dos recursos, os tipos e a quantidade de árvores cortadas, o que só é permitido com prévia permissão do poder público, os tipos e a quantidade de árvores reintroduzidas, que precisam constar em licença estatal, entre diversos outros critérios que vão sendo descobertos à medida que se lê a lei. As regras são válidas em propriedade privada ou estatal, apesar de haver algumas diferenças de regime.

A lei brasileira não especifica as formas como o acesso às APPs deve acontecer, conforme o Art. 9º, citado há pouco; ela limita-se a anunciar o direito existe. Para o acesso também a lei francesa

---

<sup>71</sup> Peuvent être classés comme forêts de protection, pour cause d'utilité publique, après enquête publique réalisée conformément aux dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement : 1º Les bois et forêts dont la conservation est reconnue nécessaire au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes, à la défense contre les avalanches, les érosions et les envahissements des eaux et des sables ; 2º Les bois et forêts situés à la périphérie des grandes agglomérations ; 3º Les bois et forêts situés dans les zones où leur maintien s'impose soit pour des raisons écologiques, soit pour le bien-être de la population.

é criteriosa, exigindo procedimentos burocráticos para a penetração em áreas protegidas, estipulando obrigações para a demarcação de trânsito de animais e prevendo multas para o descumprimento da lei. Faz-se aqui citação para ilustrar o que é definido pela lei. O artigo L.241-8 prevê:

Os caminhos pelos quais os animais de criação devem passar para ir ao pasto e de lá voltar são designados pelo *Office National des Forêts*. Se esses caminhos atravessam vegetação em processo de regeneração que justifiquem a instauração de regime de defesa, valas suficientemente largas e profundas ou qualquer outro tipo de barreiras para impedir que os animais se introduzam na mata devem ser instalados, de acordo com indicações do *Office National des Forêts* e com despesas compartilhadas entre os titulares do direito de uso e o *Office*<sup>72</sup> (FRANÇA, 2017).

Desse modo, percebe-se que apesar de não haver delimitações precisas para as FPs, há controle da administração pública das propriedades florestais, pelo menos em teoria. Essa flexibilidade legal deve exigir atuação intensa por parte dos funcionários, a fim de que seja assegurado o acompanhamento do uso que se está fazendo das terras e, em último grau, o cumprimento da lei.

No que diz respeito exclusivamente à Amazônia nesse quesito, não há diferença no tratamento que dá a lei brasileira a ela e aos outros biomas. A única diferença relevante na lei francesa é que praticamente inexistem terras privadas na Guiana, estando assim o território menos sujeito à destruição causada por atividades econômicas previstas em lei. Há, no entanto, no departamento Amazônico uma zona destinada à exploração; ela é arrendada a particulares pelo Estado, mas a posse dela continua sendo pública.

#### **4.4 Das áreas de uso restrito e do uso ecologicamente sustentável de apicuns e salgados**

Esta seção do Código brasileiro não é tão importante no que concerne ao tratamento dado à Amazônia. Ela é importante no escopo da comparação por dois motivos. Primeiro porque nela se faz a única referência ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), um dos órgãos responsáveis por questões ambientais no Brasil, como exposto no capítulo anterior. A menção acontece no terceiro inciso do primeiro parágrafo do Art. 11-A. Ela não é

---

<sup>72</sup> Les chemins par lesquels les bestiaux doivent passer pour aller au pâturage et au panage et en revenir sont désignés par l'Office national des forêts. Si ces chemins traversent des taillis ou des recrûs de futaie justifiant une mise en défens, des fossés suffisamment larges et profonds ou toute autre clôture pour empêcher les bestiaux de s'introduire dans les bois et forêts peuvent être réalisés, selon les indications de l'Office national des forêts et à frais partagés entre les titulaires du droit d'usage et l'office.

exatamente a primeira citação a aparato institucional ligado ao tema florestal. Para ser mais específico, é a terceira, tendo em vista que o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) aparece duas vezes antes. O dado é importante na comparação com a lei francesa, pois nesta seções inteiras são dedicadas exclusivamente à explicação do funcionamento das instituições florestais. Somente sobre o *Office National des Forêts*, são 62 artigos, isso não contabilizando os sindicatos de gestão comum das florestas, as outras instituições nacionais e regionais que tratam do tema e receberam atenção privilegiada do legislador francês.

No caso brasileiro, há 41 menções ao Sisnama, a maioria de forma genérica, atribuindo algum procedimento a órgão competente dele. Não se consagrou nenhum artigo à atuação do órgão ou à maneira como organismos viriam a interferir na política florestal do país. Mais uma vez - fazendo alusão à parte introdutória deste capítulo -, tem-se contexto em que não fica claro ao leitor o modo como o Estado e o poder público participam da gestão das florestas. As citações são superficiais e indiretas, comparando-se ao que acontece no caso francês.

Já o segundo motivo para esta seção é a previsão legal do limiar de imposição de estudos de impacto ambiental para empreendimentos florestais. De acordo com a lei brasileira, o limite inferior é de 50 hectares; na França, estudos são requeridos a partir dos 10 hectares, se a propriedade estiver localizada em área ecológica uniforme e coesa. De início, então, pode-se pensar que o Código francês é mais criterioso no que diz respeito às construções florestais, pela margem menor de tolerância. Contudo, a impressão não é verdadeira. No capítulo dedicado ao Além-Mar, há uma mudança de limiar para a Guiana Francesa, que passa para 100 hectares. Dessa forma, há flexibilidade maior em termos de espaço em relação aos empreendimentos na Amazônia francesa. Entretanto, uma vez mais é necessário apontar a discricão da lei brasileira nesse quesito. Pois nada se fala sobre os procedimentos que devem ser tomados para a realização dos estudos de impacto ambiental, o que fica a cargo da Resolução 01/86, do Conama. Enquanto isso, no Código francês, enumeram-se documentos distintos que são necessários conforme cada caso particular de uso da floresta, além de todas as informações que devem constar nesses documentos, a fim de que haja a avaliação da pertinência dos projetos. Na situação hipotética, mas verossímil, de que um pequeno fazendeiro da agricultura familiar, que não dispõe dos recursos financeiros necessários para buscar assistência jurídica, quisesse se informar melhor sobre seus direitos e deveres em territórios florestais, ele teria dificuldade de compreender os desdobramentos da lei brasileira, correndo o risco de não obter o que procura, ao passo que com a leitura do Código francês esse risco reduziria consideravelmente, ou seria inexistente.

## 4.5 Da área de Reserva Legal

Esse é o tema mais trabalhado pelo Código Florestal brasileiro, e não por acaso é também o mais controverso. Treze artigos foram consagrados à disposição das Reservas Legais (RL), que são as áreas a serem conservadas obrigatoriamente no interior das propriedades florestais. Mais uma vez, tem-se aqui um caso de conservacionismo, de acordo com o regime internacional do meio ambiente; a lei não demanda total isenção do particular sobre a Reserva Legal. O primeiro parágrafo do Art. 17 estabelece: “Admite-se a exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável, previamente aprovado pelo órgão competente do Sisnama, de acordo com as modalidades previstas no art. 20” (BRASIL, 2012). Mais abaixo no texto da lei, explica-se que tal manejo sustentável só pode ocorrer para uso pessoal, e não com fins comerciais. É importante notar que as RL são o complemento legal das APPs, e que ambos os estandartes representam as zonas de tratamento especial do Código Florestal brasileiro. Como eles se inserem no regime conservacionista, percebe-se que a lei florestal não prevê a existência de locais de caráter preservacionista, na definição ortodoxa do termo.

O Código francês é mais flexível nesse sentido. Apesar de não haver dispositivo que se assemelhe às Reservas Legais em seu texto, no sentido de porcentagem de terra no interior das propriedades destinadas à conservação, ele apresenta instrumentos que podem oferecer maior garantia de não interferência humana nos biomas. A regra, a tendência da lei francesa é também a do conservacionismo. Existe a predileção por não barrar categoricamente a chance de haver uso da vegetação. Não há tampouco, no Código francês, a destinação direta e automática de parcelas florestais ao regime preservacionista. Há, contudo, a previsão indireta da possibilidade de que tal classificação ocorra. Mecanismos como o da Reserva Natural ou o da Preservação do Patrimônio Biológico, onde existe maior probabilidade de proibição total da atividade humana, são citados indiretamente, sendo eles remetidos à determinações do Código do Meio Ambiente<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> L.122-8 Les législations faisant l'objet de la coordination des procédures administratives mentionnée à l'article L. 122-7 sont celles qui protègent ou classent les habitats d'espèces de la faune ou de la flore ainsi que les périmètres, monuments, sites ou zones concernés par les dispositions suivantes : 1° Dispositions relatives aux forêts de protection figurant au chapitre Ier du titre IV ; 2° Dispositions relatives aux parcs nationaux figurant à la section 1 du chapitre Ier du titre III du livre III du code de l'environnement ; 3° Dispositions relatives aux réserves naturelles figurant au chapitre II du titre III du livre III du même code ; 4° Dispositions relatives aux sites inscrits et classés figurant à la section 1 du chapitre Ier du titre IV du livre III du même code ; 5° Dispositions relatives à la préservation du patrimoine biologique figurant à la section 1 du chapitre Ier du titre Ier du livre IV du même code ;

Podem-se encontrar, no Código francês, 52 citações da palavra preservação, mas nem todas são usadas como na definição internacional. Já na lei brasileira, há 64 menções da mesma palavra, e nenhuma delas é usada com o sentido internacional. A maioria dessas repetições acontece por causa do nome APP. Porém os dois documentos coincidem na medida em que dão preferência ao conservacionismo ambiental. No caso específico das áreas protegidas, a França tampouco permite que elas sejam exploradas para fins econômicos ou mercadológicos. Apenas o uso pessoal e aquele que se relaciona com as sociedades tradicionais são liberados.

Como se falou acima, não existe figura semelhante à RL na França. A instituição de Florestas de Proteção não acontece de forma automática, conforme se mostrou na seção dedicada às APPs. Mas o Código francês ainda assim se reserva o direito peremptório de interferir na gestão privada das florestas. Em vez de estabelecer as medidas e as porcentagens que devem ser obedecidos pelo proprietário florestal brasileiro, respeitando-se alguns critérios, a França elabora um inventário nacional das florestas através do qual classifica os biomas segundo o valor ecológico que possuem, se contêm espécies de fauna e flora julgadas superiores, se o ciclo biológico da zona merece cuidado particular, se há necessidade de restauração florestal, entre outros aspectos. E tudo ocorre independentemente de a floresta encontrar-se em propriedade particular ou não.

O poder público tem o poder então, através de procedimentos previstos no Código, de tornar FP uma região que não era assim classificada, se isso for do interesse público. Em seguida, cabe ao proprietário enquadrar-se nas determinações normativas requeridas, sob o risco de sofrer as represálias da lei. Quando houver perda considerável de interesse econômico da propriedade para o particular, o Estado compromete-se a pagar-lhe indenizações ou mesmo a comprar-lhe as terras, como antecipado pelo artigo L.141-7:

As indenizações que poderiam ser reivindicadas pelos proprietários ou pelos titulares de um direito de uso, no caso de que a classificação de suas matas ou florestas em Floresta de Proteção ocasionasse perda de renda, são regularizadas, considerando-se a mais-valia eventual resultante de trabalhos executados e de medidas tomadas pelo Estado, seja por meio de acordo direto com a administração, seja, na ausência disso, por decisão da jurisdição administrativa. O Estado pode igualmente proceder à aquisição das matas e florestas assim classificadas. O proprietário pode exigir essa aquisição se ele puder provar que a classificação em Floresta de Proteção o privou de metade da renda habitual que ele obtém de sua floresta. A aquisição acontece por acordo comum ou por via de expropriação<sup>74</sup> (FRANÇA, 2017).

---

<sup>74</sup> Les indemnités qui pourraient être réclamées par les propriétaires et les titulaires d'un droit d'usage, dans le cas où le classement de leurs bois et forêts en forêt de protection entraînerait une diminution de revenu, sont réglées, compte tenu des plus-values éventuelles résultant des travaux exécutés et des mesures prises par l'Etat, soit par accord direct avec l'administration, soit, à défaut, par décision de la juridiction administrative. L'Etat peut également procéder à l'acquisition

Assim, de acordo com a escala do desembargador Osny Duarte Pereira (1950) do grau de interferência estatal nas normas florestais, constata-se que, apesar de a França ser considerado um Estado intervencionista, ela possui dispositivos que revelam natureza do regime eclético. Contudo, é possível perceber que o Código francês busca, em teoria, respeitar as particularidades ecológicas de sua vegetação, aceitando desapropriar proprietários florestais se a necessidade se impuser. Na lei brasileira, o artigo que se preocupa com os ciclos biológicos das zonas florestais é o de número 14, sobre as áreas de Reserva Legal:

A localização da área de Reserva Legal no imóvel rural deverá levar em consideração os seguintes estudos e critérios:

I - o plano de bacia hidrográfica;

II - o Zoneamento Ecológico-Econômico

III - a formação de corredores ecológicos com outra Reserva Legal, com Área de Preservação Permanente, com Unidade de Conservação ou com outra área legalmente protegida;

IV - as áreas de maior importância para a conservação da biodiversidade; e

V - as áreas de maior fragilidade ambiental.

§ 1º O órgão estadual integrante do Sisnama ou instituição por ele habilitada deverá aprovar a localização da Reserva Legal após a inclusão do imóvel no CAR, conforme o art. 29 desta Lei.

§ 2º Protocolada a documentação exigida para a análise da localização da área de Reserva Legal, ao proprietário ou possuidor rural não poderá ser imputada sanção administrativa, inclusive restrição a direitos, por qualquer órgão ambiental competente integrante do Sisnama, em razão da não formalização da área de Reserva Legal (BRASIL, 2012).

De maneira semelhante à francesa, o legislador preocupou-se em resguardar as zonas de maior valor biológico ou então propor a criação de corredores ecológicos. A redação do artigo, contudo, não é categórica, o que leva a crer que existe certa maleabilidade no que concerne à aprovação das áreas de Reserva Legal na propriedade, notadamente com a possibilidade de acumular Cota de Reserva Ambiental, de usar as APPs no cálculo da RL e de permitir recuperar áreas desmatadas em outros locais inseridos no mesmo bioma. Ademais, não se pode ignorar liberdade existente no contato com os órgãos estaduais do Sisnama. Tal contexto de classificação caso a caso, contudo, não é característica única do Código brasileiro, pois como se viu acima, a existência das FPs depende em grande medida da proatividade do governo francês. Por esse motivo, seria relevante para a continuação desta pesquisa que estudo futuro se voltasse precipuamente para os procedimentos de instalação seja de RLs, seja de FPs, buscando entender os critérios e motivações da classificação, e

---

des bois et forêts ainsi classés. Le propriétaire peut exiger cette acquisition s'il justifie que le classement en forêt de protection le prive de la moitié du revenu normal qu'il retire de sa forêt. L'acquisition a lieu soit de gré à gré, soit par voie d'expropriation.

sua efetividade do ponto de vista ambiental. Isso, porém, não exclui os meios avançados pela própria lei brasileira de ajustar o cálculo das RLs ao interesse do proprietário, o que, em teoria, não acontece com a lei francesa.

Por último, a exploração florestal de cunho pessoal nas RLs pode acontecer sem necessidade de aprovação prévia por órgãos competentes, sendo importante apenas alertá-los sobre a motivação do uso e o volume retirado<sup>75</sup>. Na França, não há tamanha independência de atuação. Mesmo que a atividade seja para fins não comerciais, é preciso obter o aval da administração pública. Especificamente no departamento da Guiana Francesa, tanto as áreas disponíveis para exploração florestal quanto as de preservação ambiental foram identificadas pelo poder público, conforme visto no capítulo anterior. A zona do Parque Amazonense da Guiana, localizada ao sul do departamento, é a protegida, região onde boa parte das comunidades nativas vivem; mais próximo ao litoral, encontram-se as zonas econômicas, o Domínio Florestal Permanente, essas, sim, destinadas à atividade exploratória. No Brasil, a diferença está na margem superior que as RLs devem ter em relação às dos outros biomas, variando de 50% a 80% segundo o caso, como também exposto no capítulo anterior.

#### **4.6 Da supressão de vegetação para uso alternativo do solo e do Cadastro Ambiental Rural**

Esta seção visa a solucionar duas questões relacionadas à exploração florestal no Brasil. Ela estabelece as regras a serem observadas no desmatamento legal de espécies nativas, condição inescapável a quem faz uso econômico da floresta, subordinando-as à imposição do registro do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR)<sup>76</sup>. Esse acaba sendo um imperativo unicamente da política brasileira, tendo em vista que na francesa é feito o inventário nacional das florestas, através do qual é possível acompanhar a situação das propriedades florestais. O CAR, como se verá abaixo, é uma novidade introduzida pela lei de 2012; portanto, crê-se que ela poderia ser considerada uma disposição transitória.

---

<sup>75</sup> Art. 23. O manejo sustentável para exploração florestal eventual sem propósito comercial, para consumo no próprio imóvel, independe de autorização dos órgãos competentes, devendo apenas ser declarados previamente ao órgão ambiental a motivação da exploração e o volume explorado, limitada a exploração anual a 20 (vinte) metros cúbicos.

<sup>76</sup> Caput do Art. 26: Art. 26. A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá do cadastramento do imóvel no CAR, de que trata o art. 29, e de prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama.

Outro elemento importante do presente item é a aceitação legal de desmatamento de áreas onde haja espécies em risco de extinção. Lê-se no Art. 27:

Nas áreas passíveis de uso alternativo do solo<sup>77</sup>, a supressão de vegetação que abrigue espécie da flora ou da fauna ameaçada de extinção, segundo lista oficial publicada pelos órgãos federal ou estadual ou municipal do Sisnama, ou espécies migratórias, dependerá da adoção de medidas compensatórias e mitigadoras que assegurem a conservação da espécie (BRASIL, 2012).

Com esse dispositivo, existe o reconhecimento tácito de que a necessidade econômica de um particular pode sobrepor-se, se alguns pré-requisitos forem preenchidos, à manutenção de uma espécie ameaçada de extinção. Mas a previsão não é exclusiva da lei brasileira. A francesa também consente a exploração de sítios de maior valor ecológico. A referência, porém, não é explícita como no caso do Brasil. O artigo L.341-6 do Código do país europeu deixa entender que pode haver essa obrigação - embora no mesmo artigo faça-se questão de mencionar a importância do patrimônio natural e das reservas biológicas - e impõe a execução de medidas compensatórias para contrabalancear o desgaste ambiental causado. Na realidade, deve haver a compensação independentemente de se desmatar terreno de importância ecológica; inclusive nos casos de desflorestamento rotineiro, é preciso replantar a mesma quantidade de vegetação que a devastada. No caso especial das florestas de maior valor biológico, entretanto, a compensação pode ser de até cinco vezes a quantidade de mata destruída. Além disso, o próprio direito de desmatar é proveniente de ato do poder público, e ele tem tempo de validade, que ordinariamente não deve ultrapassar os cinco anos, segundo o artigo D.341-7-1.

O desmatamento de vegetação nativa, no Brasil, também exige a recomposição florestal, de acordo com o primeiro parágrafo do Art. 33, artigo que se encontra em outra seção da lei (Da exploração florestal), a próxima a ser avaliada. Porém pode-se adiantar aqui que o Código cala no que concerne às medidas a serem adotadas. O laconismo tem, de fato, sido uma marca da lei florestal brasileira, como apontado repetidas vezes até aqui. De todos os modos, o consentimento ao desmatamento de espécies à beira da extinção colide com responsabilidades adotadas por ambos os países na Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada na Conferência do Rio de Janeiro em 1992. Talvez não seja realista esperar que no Brasil e na França inexista, sob qualquer circunstância,

---

<sup>77</sup> O inciso VI do Art. 3º do Código assim define uso alternativo do solo: “substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana”.

contingência que leve ao aniquilamento de biomas mais sensíveis. A análise do contexto foge ao objeto desta pesquisa. Cabe somente aqui registrar como dispositivos legais nacionais ferem obrigações internacionais, sem que seja emitido juízo de valor para isso. Nesse quesito, a Amazônia deixa de ser considerada BCG.

No que diz respeito ao CAR, essa novidade introduzida pelo ‘mais novo’ Código Florestal brasileiro, ele visa a criar registro público e eletrônico de todos os imóveis rurais existentes no país. O CAR é uma espécie de inventário florestal, como na lei francesa, com a diferença de que no Brasil o proprietário é responsável por fazer sua inscrição, ficando sujeito à lei nos casos de omissão. Os particulares tiveram até o dia 31 de dezembro de 2017 - prazo passível de prorrogação de um ano por ato do presidente da República - para se cadastrarem. O sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente contém informações sobre o CAR atualizadas até 30 de setembro de 2015. Desde então, os dados não foram renovados no endereço virtual. Nele, contudo, vê-se a divisão de propriedades registradas por região: no Norte, 77%; no Nordeste, 30,5%; no Centro-Oeste, 59%; no Sudeste, 56%; e no Sul, 26%. Percebe-se uma grande disparidade nos dados cadastrados, algumas regiões estando bem mais próximas de alcançar a meta do que outras, pelo menos segundo as informações disponíveis do ano de 2015. A boa notícia para a preservação da Amazônia é que os estados nela inseridos estão entre os que mais possuíram inscrição no CAR. Em teoria, há melhor chance de a Região Norte sofrer menos com o desmatamento, tendo em vista que esse é um dos objetivos da instituição do cadastro, conforme o Art. 29 do Código. Porém, como já falado antes, o desmatamento aumentou no bioma Amazônico nos últimos anos, e o Brasil recebeu críticas de países que financiam projetos na floresta. Desse modo, pelo menos superficialmente, é possível afirmar que apenas a política do CAR não basta na luta pela preservação ambiental.

#### **4.7 Da exploração florestal e do controle da origem dos produtos florestais**

O Código Florestal brasileiro prevê que toda e qualquer atividade envolvendo florestas nativas necessitam de aprovação prévia do Sisnama, o que é feito mediante Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS). O PMFS exige apresentação de série criteriosa de dados, como pode ser visto em seguida com a citação do primeiro parágrafo do Art. 31, referente ao documento:

O PMFS atenderá os seguintes fundamentos técnicos e científicos:

- I - caracterização dos meios físico e biológico;
- II - determinação do estoque existente;
- III - intensidade de exploração compatível com a capacidade de suporte ambiental da floresta;
- IV - ciclo de corte compatível com o tempo de restabelecimento do volume de produto extraído da floresta;
- V - promoção da regeneração natural da floresta;
- VI - adoção de sistema silvicultural adequado;
- VII - adoção de sistema de exploração adequado;
- VIII - monitoramento do desenvolvimento da floresta remanescente;
- IX - adoção de medidas mitigadoras dos impactos ambientais e sociais (BRASIL, 2012).

Ele prevê ainda a realização de vistorias e a entrega de relatórios regularmente, no intuito de assegurar a proteção da mata. Nesse sentido, a lei brasileira e a francesa são muito parecidas. Na França, também, o uso econômico da floresta não pode ocorrer sem antes a anuência do poder público. Não um, mas quatro documentos compõem a burocracia da norma francesa, que variam em função do tipo gestão e de exploração florestal a ser posto em prática. Eles são os Documentos de Planejamento, os Planos Simples de Gestão, os Regulamentos Tipos de Gestão e os Códigos de Boas Práticas Silvícolas. Como já se sabe, na França, a divisão da propriedade florestal pode ser pública, particular estatal ou privada, a classificação repercutindo nos pré-requisitos legais de uso dos biomas e nos documentos de gestão necessários. Apresenta-se aqui aquele mais comumente aplicado às propriedades particulares, o Plano Simples de Gestão, do artigo L.312-2, para auxiliar no esforço de comparação com o dispositivo transcrito acima:

Um Plano Simples de Gestão compreende:

- 1° Uma breve análise dos desafios econômicos, ambientais e sociais da floresta e, em caso de renovação do mesmo, da aplicação do Plano precedente;
- 2° Um programa de exploração dos cortes;
- 3° Um programa dos trabalhos de reconstituição pós-corte.

Quando ele comporta um programa de trabalhos de aperfeiçoamento, ele menciona aqueles que têm um caráter obrigatório.

Ele também define a estratégia de gestão das populações de animais de caça que fazem objeto de um plano de caça fixado para todo território nacional, em aplicação da terceira alínea do artigo L.425-6 do Código do Meio Ambiente, proposta pelo proprietário em conformidade com suas escolhas de gestão silvícola<sup>78</sup> (FRANÇA, 2017).

Na segunda parte do Código francês, a chamada Regulatória, especifica-se a um nível maior de detalhes o que cada um dos itens listados no artigo acima deve encerrar. Com essas informações,

---

<sup>78</sup> Un plan simple de gestion comprend : 1° Une brève analyse des enjeux économiques, environnementaux et sociaux de la forêt et, en cas de renouvellement, de l'application du plan précédent ; 2° Un programme d'exploitation des coupes ; 3° Un programme des travaux de reconstitution après coupe. Lorsqu'il comporte un programme des travaux d'amélioration, il mentionne ceux qui ont un caractère obligatoire. Il précise aussi la stratégie de gestion des populations de gibier faisant l'objet d'un plan de chasse fixé sur tout le territoire national, en application du troisième alinéa de l'article L. 425-6 du code de l'environnement, proposée par le propriétaire en conformité avec ses choix de gestion sylvicole.

conclui-se que a lei brasileira e a francesa são muito semelhantes no que diz respeito ao rigor exigido previamente à liberação da derrubada de vegetação florestal nativa. Contudo, existe uma diferença importante entre os Códigos de cada um dos países em relação ao tratamento que é dado às matas recompostas. No Brasil, de acordo com o Art. 32 da norma florestal:

São isentos de PMFS:

I - a supressão de florestas e formações sucessoras para uso alternativo do solo;

II - o manejo e a exploração de florestas plantadas localizadas fora das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal;

III - a exploração florestal não comercial realizada nas propriedades rurais a que se refere o inciso V do art. 3º ou por populações tradicionais (BRASIL, 2012).

Então, se as florestas forem plantadas, o proprietário brasileiro tem direito de usá-las conforme seus interesses econômicos, sem o dever de comunicação ao poder público. Na França, segue-se nas matas reerguidas a mesma regra que para florestas nativas, ou seja, a exploração deve dispor do consentimento estatal. Não só isso: a própria plantação de novas florestas só ocorre com as espécies aprovadas pelo poder público, o que varia de região para região. Finalmente, o uso econômico da vegetação não nativa também requer supervisão. No Brasil, a interpretação do capítulo da Exploração Florestal sugere que há previsão legal para que se inicie um ciclo vicioso e não sustentável de uso das florestas. Por exemplo: o Art. 31 obriga o proprietário a comunicar o uso ou desmatamento de florestas nativas, as quais devem ser repostas mais tarde por florestas plantadas, como no parágrafo primeiro do Art. 33. Contudo, o Art. 32 prevê que não são cobertas pelos PMFS as florestas plantadas, que podem assim ser exploradas sem observância dos dispositivos mais rigorosos do Código. Cria-se, desse modo, o seguinte precedente: explora-se uma floresta nativa com o porte de todos os documentos legais obrigatórios; em seguida, ela é replantada, sem necessariamente fazer-se uso de espécies nativas, pois a lei é flexível nesse sentido<sup>79</sup>. A partir desse momento, ela cessa de ser considerada nativa, passando, portanto, a ser regida por outro instrumento da mesma lei, mais flexível no que diz respeito à exploração florestal, já que não exige o documento de PMFS. Assim, a floresta que era nativa e se enquadrava em regime especial de preservação torna-se, com o passar de alguns anos, floresta plantada, mais facilmente sujeita ao desmatamento que uma floresta original. Na França, é mais difícil de se percorrer esse caminho, pois tanto as florestas nativas quanto as plantadas recebem tratamento muito semelhante pela lei. Se a nativa requer tramites burocráticos específicos

---

<sup>79</sup> Art. 33, § 4º: A reposição florestal será efetivada no Estado de origem da matéria-prima utilizada, mediante o plantio de espécies preferencialmente nativas, conforme determinações do órgão competente do Sisnama.

para ser explorada, a floresta plantada também não pode ser usada economicamente sem a anuência de um órgão público.

Vale destacar que o Código brasileiro dedica um artigo para a atividade industrial que utiliza recurso madeireiro, o de número 34, instituindo que empresas precisam elaborar o Plano de Suprimento Sustentável, a ser submetido à aprovação do Sisnama, antes de obter liberação para o desempenho de suas atividades. Na França, a atividade industrial dependente de exploração das florestas não recebe artigo específico. Seu conteúdo está distribuído pelo texto da lei, sempre lhe sendo feitas alusões quando se comentam as atividades econômicas nas florestas ou o interesse que as pessoas jurídicas podem ter pelos biomas. Da mesma maneira que, no Código brasileiro, a atividade agropecuária é considerada um dos objetivos da política florestal, na lei francesa, declara-se que o Estado tem como um de seus objetivos precípuos garantir a satisfação das indústrias da madeira, no artigo L.121-1, o que é elencado ao lado de outros objetivos nobres, como a manutenção da diversidade biológica e a adaptação à mudança do clima. Ademais, os Conselhos nacional e regionais que auxiliam na elaboração das diretrizes florestais na França sempre contam com a participação de representantes da indústria da madeira, que defendem os interesses da classe produtiva. Dessa maneira, apesar de o Código francês enumerar com mais globalidade os direitos e deveres que incidem sobre a atividade econômica, percebe-se que ela segue orientação produtiva também nas instâncias principiológicas e deliberativas.

No caso do controle de origem dos produtos florestais, segundo capítulo tratado nesta seção, tem-se basicamente o reforço do que foi falado acima, ou seja, reitera-se a liberdade de exploração de produtos das florestas plantadas, sendo com espécies nativas ou exóticas. É introduzido aqui a necessidade de se realizar o controle de origem, o que é feito por meio do Documento de Origem Florestal (DOF). O DOF torna-se, então, obrigatório no transporte e na comercialização dos produtos florestais. Entretanto, nada se comenta sobre o que ocorreria caso a transação acontecesse sem a posse do documento. Tampouco redireciona-se o leitor ao Código Penal ou a alguma outra lei. Ao todo, dois artigos, os 35 e 36, dedicam-se ao controle de origem.

Na lei francesa, o número salta para 25. São definidos os nomes genéricos para os tipos de produtos que podem ser comercializados, suas categorias, a forma como deve acontecer a classificação, a forma como as empresas devem proceder, tudo com riqueza de detalhes. Há também três artigos que orientam o comércio com países da União Europeia e com o resto do mundo. Vê-se assim preocupação com o internacional, apesar de que não voltada necessariamente à conservação

das florestas. O Código francês reserva ainda outro momento para descrever as penas cabíveis aos infratores da lei.

#### 4.8 Da proibição do uso de fogo e do controle dos incêndios

No Código brasileiro, apenas três artigos tratam de forma superficial do problema do fogo na floresta. A exceção é feita ao uso de fogo como técnica agropastoril e florestal, em cujo caso é preciso obter aprovação do órgão competente do Sisnama. A mesma prática está prevista no Código francês, com semelhante necessidade de permissão por parte de órgão controlador. Mas a lei francesa põe ênfase na preocupação com o controle do incêndio florestal. Na realidade, esse é um dos temas mais trabalhados por ela, sendo-lhe dedicados 104 artigos, número superior à totalidade norma brasileira, mesmo sem contar as disposições penais. Versa-se sobre a prevenção de incêndio, em primeiro lugar, com a previsão de distâncias exatas que locais públicos devem manter em relação à mata, assim como sobre diversos pré-requisitos de separação de locais onde há confluência de pessoas e de vegetação sujeita ao incêndio. A exemplo de ilustração, transcreve-se o primeiro artigo do título dedicado à defesa e luta contra os incêndios de floresta, o L.131-1:

É proibido a toda pessoa além do proprietário das terras, com vegetação ou não, ou além dos ocupantes dessas terras, de portar ou de acender fogo no local ou até uma distância de 200 metros das matas e florestas, assim como de terras semelhantes submetidas às disposições do artigo L.131.4 (FRANÇA, 2017)<sup>80</sup>.

*A priori*, o pasto se torna proibido por 10 anos nas propriedades privadas em que houver incêndio. Esse acaba sendo um desestímulo àqueles se sentem tentados a recorrer ao método. Em seguida a lei discorre ainda sobre como agir diante do fogo florestal, entre outras questões.

O Código brasileiro limita-se, em seu Art. 39, a estabelecer que: “Os órgãos ambientais do Sisnama, bem como todo e qualquer órgão público ou privado responsável pela gestão de áreas com vegetação nativa ou plantios florestais, deverão elaborar, atualizar e implantar planos de contingência para o combate aos incêndios florestais” (BRASIL, 2012). Há a delegação da responsabilidade de

---

<sup>80</sup> Il est défendu à toute personne autre que le propriétaire de terrains, boisés ou non, ou autre que les occupants de ces terrains du chef de leur propriétaire, de porter ou d'allumer du feu sur ces terrains et jusqu'à une distance de 200 mètres des bois et forêts ainsi que des terrains assimilés soumis aux dispositions de l'article L. 131-4.

elaborar um plano ao Sisnama, sem a exigência de nenhum critério no corpo do Código. No Art. 40, ainda, ordena-se que o Governo Federal promova a articulação de Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, sem avançar índices ou referências para que isso seja alcançado. Desse modo, percebe-se grande diferença de abordagem privilegiada por cada uma das normas florestais. O Código brasileiro, dedica-se, em outros parágrafos e incisos, a reforçar a necessidade de apuração pela responsabilidade pelo uso irregular do fogo em terras públicas e particulares. E libera a prática de queimadas para as populações autóctones, assim como o faz a lei francesa.

#### **4.9 Do programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente**

O capítulo, no Código brasileiro, prevê maneiras legais de estimular o proprietário de florestas a manter ou a melhorar o nível de preservação ambiental em suas terras. O *caput* do Art. 41 traz o conteúdo da proposta do legislador:

É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação: (...) (BRASIL, 2012).

A partir daí, são elencados mecanismos de mercado que sirvam ao alcance de tais propósitos. Alguns deles são a oferta de crédito a juros mais vantajosos, a utilização de fundos reembolsáveis, a isenção tributária, entre outros. Essa seção em particular se mostra em forte consonância com o regime internacional do meio ambiente, não só por mencionar instrumentos de inspiração comercial e financeira no incentivo de comportamentos ecologicamente desejáveis, mas por associá-los a temas como o fluxo de carbono, a mudança climática, conservação da biodiversidade. Há aqui compatibilidade do tratamento florestal no Brasil com aquele promovido nas negociações internacionais, como visto no primeiro capítulo.

O Código francês dispõe de algumas seções que tratam de como o mercado pode influenciar a gestão florestal, não só no sentido de recuperar biomas devastados, porque, não se pode esquecer, na França todo uso de vegetação deve ser repostado, independentemente de sua origem. Já no início da lei, quando se fala de suas orientações gerais, tem-se no sexto parágrafo do artigo L.121-1 que o

Estado deve assegurar o “reforço da competitividade e da durabilidade dos setores de utilização da madeira, pela valorização ótima dos recursos florestais nacionais e pelo acompanhamento da formação de novos ramos para a madeira<sup>81</sup>”. Mais tarde, no corpo do texto, há um título reservado ao tema da valorização das florestas, com um capítulo dedicado especificamente aos produtos silvícolas e outro às disposições econômicas e financeiras. Há por exemplo o Fundo Florestal Nacional e o Fundo Estratégico da Floresta e da Mata, que atuam na oferta de crédito. O segundo fundo volta-se para o investimento de pesquisa, desenvolvimento e inovação, no intuito de promover a valorização dos produtos florestais. A mesma preocupação com pesquisas científicas e correspondente melhoria da qualidade ambiental faz-se presente no Código brasileiro, na alínea b do inciso III. É uma menção rápida e sem maiores descrições. O francês tampouco se dedica a melhor explicar como se realizariam os investimentos em pesquisa, o que poderia ser feito na parte regulatória da lei; mas ele reserva espaço não negligenciável às questões relacionadas ao mercado.

Ainda neste capítulo da lei brasileira é citado pela primeira vez tema controverso que inocenta proprietários florestais infratores da lei. Nesse caso específico, trata-se dos que suprimiram vegetação em locais não proibidos pela lei, mas sem a devida licença legal, em data anterior a 22 de julho de 2008. Prevê-se apenas a aplicação de multas como substituição à tentativa inicial de eximir-lhes totalmente de culpa pelo desmatamento ilegal. O capítulo, ademais, atualiza a Cota de Reserva Florestal, alterando-lhe o nome para Cota de Reserva Ambiental (CRA), que funciona como uma espécie de crédito de desmatamento destinado àqueles cuja atuação ambiental foi mais rigorosa do que o exigido pelo Código. O CRA consiste em títulos a serem usados no cumprimento das exigências mínimas obrigatórias referentes à área de Reserva Legal, mas em outra propriedade possuída pelo fazendeiro. Com isso, como falado anteriormente, assegura-se sempre ao particular o direito de cultivar uma porcentagem mínima de suas terras, independentemente de onde elas estejam. Na França, não existe menção a nenhum dispositivo que equivalha à CRA. O mais próximo que se chega disso são as compensações pelo uso das florestas, que podem exigir a recuperação de áreas cinco vezes maiores que a explorada, em função dos critérios já discutidos.

#### **4.10 Do controle do desmatamento**

---

<sup>81</sup> Au renforcement de la compétitivité et de la durabilité des filières d'utilisation du bois, par la valorisation optimale des ressources forestières nationales et par l'accompagnement en formation des nouveaux métiers du bois.

Chama bastante a atenção o fato de apenas um artigo do Código Florestal brasileiro se voltar para o controle do desmatamento. Num país de história ambiental semelhante à que se estudou no último capítulo e com problemas recentes de corte ilegal de árvores, no interior ou não da região Amazônica, o fato não poderia passar despercebido. Não só isso: o único artigo que trata do tema prevê que a propriedade em desconformidade com a lei não terá suas atividades sustentáveis ou econômicas embargadas pelo poder público. Em caso de infração, somente a região onde houve o desmatamento será impedida pelo Estado, para “impedir a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada” (BRASIL, 2012). O particular infrator poderá seguir com suas atividades rotineiras no resto de sua propriedade. A lei tampouco menciona a necessidade de enfrentar processo administrativo ou penal em decorrência do desmatamento, punições que são mencionadas em outros momentos no corpo da lei, apesar de pouco. Nesse sentido, o Código parece ser brando no que concerne ao desmatamento.

Em relação à lei francesa, a realidade não é muito diferente. O tratamento não é tão escasso quanto no Código brasileiro, mas 20 artigos – de 1135 - elaboram sobre o desmatamento. Isso representa 1,76% do total de artigos existentes. O cálculo não considera as disposições penais aplicadas aos casos de desmatamento, o que também não pode ser ignorado. Consagrando penas aos crimes cometidos, mesmo em referências indiretas ao Código Penal francês, a lei acaba transmitindo conteúdo mais severo do que no Brasil. Aqui está o artigo L.363-2, um exemplo de punição contida no Código francês: O desmatamento de reservas com vegetação cuja conservação seja imposta pelo artigo L.341-6 é punido por multa de 3750 quando a superfície desmatada é inferior a 10m<sup>2</sup>. Quando ela é superior, a multa é de 450 euros por metro quadrado desmatado<sup>82</sup> (FRANÇA, 2017). No caso específico de desmatamento na Guiana Francesa, aplicam-se quase todos os artigos existentes do texto original. A diferença é que as margens e dimensões legais de uso das propriedades não são definidos em lei, mas por autoridade administrativa do Estado, depois de enquete pública realizada de acordo como o Código do Meio Ambiente. Nesse quesito, portanto, pode-se afirmar que a lei francesa apresenta a mesma falha que se repete na brasileira, a saber, a ininteligibilidade de sua regra, o que não se coaduna com a consagração da Amazônia como um Bem Comum Global.

---

<sup>82</sup> Le fait de défricher des réserves boisées dont la conservation est imposée en application de l'article L. 341-6 est puni d'une amende de 3 750 euros lorsque la surface défrichée est inférieure ou égale à 10 mètres carrés. Lorsqu'elle est supérieure, l'amende est de 450 euros par mètre carré défriché.

#### 4.11 Da agricultura familiar

Talvez esse seja o capítulo de mais difícil interpretação das leis, tendo em vista que as realidades de cada país são distintas, apesar de guardarem similaridades. O mais próximo da compreensão de agricultura familiar a que se pode chegar quando se analisa o contexto francês é o de comunas florestais e o de coletividades territoriais, termos complementares que devem ser entendidos com certa elasticidade semântica, mas que aqui servem a um propósito bem claro. Comunas, na França, designam a menor e mais simples unidade administrativa do país, cujo tamanho pode variar de acordo com região, história e densidade urbana. As comunas florestais tornam-se, assim, aquelas comunidades que se desenvolveram mantendo relação muito próxima com a floresta, de maneira que a vegetação faz parte de sua identidade social. As coletividades territoriais são pessoas jurídicas de direito público que se encarregam de gerir ou de deliberar sobre a unidade administrativa na qual se encontram. As comunas florestais dispõem de seus conselhos, assim como dos sindicatos de gestão florestal, cujo papel já foi avaliado no capítulo anterior. Na Guiana Francesa, o órgão de gestão local recebe outro nome, Assembleia da Guiana. Além disso, o Código Florestal francês faz regularmente menções às comunidades que tradicionalmente retiram seu meio de subsistência da floresta, expressão que possuía sentido duplo quando confrontada com o Código brasileiro, pois ora pode se referir especificamente àquilo que é designado por agricultura familiar, ora às comunidades autóctones, que são desenvolvidas, na lei brasileira, no mesmo capítulo que trata da agricultura familiar.

Em ambos os países, há previsão legal para que esse tipo reduzido de exploração florestal aconteça, inclusive em áreas de proteção. Na lei brasileira, o Art. 52: “A intervenção e a supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal para as atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, previstas no inciso X do art. 3º, excetuadas as alíneas b e g, quando desenvolvidas nos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3º, dependerão de simples declaração ao órgão ambiental competente, desde que esteja o imóvel devidamente inscrito no CAR”. Em relação às populações nativas, há ainda mais transigência por parte da lei, quando por exemplo da permissão incondicional do uso do fogo. Mas de forma geral, tanto os inscritos na agricultura familiar quanto os indígenas, no Brasil, têm tratamento bem parecido. Aqui está a transcrição do parágrafo único do Art. 3º:

Para os fins desta Lei, estende-se o tratamento dispensado aos imóveis a que se refere o inciso V deste artigo às propriedades e posses rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais que

desenvolvam atividades agrossilvipastoris, bem como às terras indígenas demarcadas e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território (BRASIL, 2012).

Assim, por exemplo, ambos os grupos recebem isenção de PMFS, ou então tem maior liberdade no uso das APPs ou nas Áreas de Reserva Legal.

O Código francês exibe conteúdo similar, mas muito mais complexo, o que é de se esperar de um país com longa tradição florestal e com posses territoriais espalhadas pelo mundo. Ele deve lidar com os grupos historicamente ligados à floresta na metrópole, assim como com uma diversidade de povos autóctones localizados em cada uma das suas antigas colônias. O que facilita a comparação da Guiana Francesa com o Brasil é o fato de os grupos da Amazônia compartilharem a mesma realidade sócio-histórica. No que diz respeito às comunidades territoriais, a lei reserva quatro títulos e dois capítulos às suas disposições. De forma geral, as regras que gerem as florestas normais são as mesmas daquelas que gerem as florestas comunais. Contudo, os grupos, sindicatos que representam tais coletividades têm participação direta nas deliberações estatais a respeito se duas propriedades, conforme os artigos L.214-3 e L.214-4. No texto da lei, repetidamente, vão sendo apresentados dispositivos passíveis de serem mudados caso isso seja do interesse do Estado e das coletividades territoriais, notadamente o capítulo das áreas protegidas, cuja aplicação pode ser muito mais branda para os grupos, dependendo de cada caso.

Já no que diz respeito aos povos autóctones da Guiana, outros instrumentos são previstos em lei. A transcrição do artigo L.272-4 torna-se particularmente importante, pois, mesmo dando enfoque os indígenas, faz referência às coletividades territoriais:

Por derrogação do artigo L.241-1, a autoridade administrativa competente do Estado constata, ao benefício único das comunidades de habitantes que tiram seus meios de subsistência da floresta, a existência de terras domaniais do Estado e das coletividades territoriais de direitos de uso coletivo para o exercício de toda atividade necessária à subsistência das comunidades. Naquilo que concerne às florestas das coletividades territoriais, a constatação é pronunciada depois do consentimento da coletividade proprietária<sup>83</sup> (FRANÇA, 2017).

---

<sup>83</sup>Par dérogation à l'article L. 241-1, l'autorité administrative compétente de l'Etat constate, au profit des seules communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, l'existence sur les terrains domaniaux de l'Etat et des collectivités territoriales de droits d'usage collectifs pour l'exercice de toute activité nécessaire à la subsistance de ces communautés. En ce qui concerne les forêts des collectivités territoriales, le constat est prononcé après avis de la collectivité propriétaire.

O mesmo dispositivo contém elementos que atestam a mais ampla liberdade de uso da floresta desfrutada pelos nativos, e a maior independência que as coletividades territoriais possuem para deliberar sobre seus domínios florestais. E tudo acontece com a supervisão do Estado.

Contemplando os pleitos das comunidades autóctones e resguardando-lhes o direito de entreter a relação tradicional que desenvolveram com a natureza, o Brasil e a França seguem, do ponto de vista legal, princípios internacionais (OIT, 1989) de repercussão no regime do meio ambiente<sup>84</sup>. Além disso, ao reafirmarem os direitos da agricultura familiar ou das coletividades territoriais, garantem a existência de método menos predatório de uso das florestas, o que em teoria condiz com o tratamento da Amazônica como Bem Comum Global.

#### **4.12 Disposições transitórias**

Esse seguramente é o capítulo mais polêmico do Código Florestal brasileiro, porque ele trata da regularização de desmatamento irregular anterior a 22 de julho de 2008. O projeto de lei inicial, que garantia a anistia ao desmatamento, sofreu muitas ressalvas, depois de enxurrada de críticas populares que recebeu. No capítulo, ainda assim, fica implícita a aceitação das áreas consolidadas em APPs, o que se pode perceber com a leitura do caput do Art. 61-A: “Nas Áreas de Preservação Permanente, é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008” (BRASIL, 2012). Enfatiza-se aqui a palavra ‘exclusivamente’, em contraposição ao que virá a acontecer com as Reservas Legais. Mas a consolidação só pode acontecer na condição de que faixas margeando rios ou outros cursos d’água fossem parcialmente recompostas, as taxas de recuperação variando de acordo com o tamanho da propriedade, o que pode ser conferido na leitura do artigo específico.

Há também outras exigências, como aquela que trata das veredas e de sua recomposição; ou ainda então a atenção especial dedicada às bacias hidrográficas críticas, que é um claro reconhecimento de áreas com valor ecológico superior por parte do legislador. Entretanto, nota-se nesta pesquisa uma possível omissão do Código Florestal brasileiro, no que diz respeito às propriedades rurais de maior dimensão. No Art. 61-B, lê-se:

---

<sup>84</sup> <https://jus.com.br/artigos/32171/a-protecao-internacional-dos-direitos-de-povos-e-populacoes-indigenas-e-tribais>. O conteúdo da Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais foi recepcionado pela norma jurídica brasileira através do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.

Aos proprietários e possuidores dos imóveis rurais que, em 22 de julho de 2008, detinham até 10 (dez) módulos fiscais e desenvolviam atividades agrossilvipastoris nas áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente é garantido que a exigência de recomposição, nos termos desta Lei, somadas todas as Áreas de Preservação Permanente do imóvel, não ultrapassará:

I - 10% (dez por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área de até 2 (dois) módulos fiscais;

II - 20% (vinte por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área superior a 2 (dois) e de até 4 (quatro) módulos fiscais (BRASIL, 2012).

Mas nada se fala sobre a recomposição da área consolidada em grandes imóveis rurais, ou em latifúndios, no corpo da lei.

Em seguida, passa-se às considerações sobre as áreas consolidadas em Reserva Legal, que, neste novo momento do Código Florestal, torna-se inadmissível, apesar de serem previstas maneiras de manter as atividades produtivas, se forem feitas as devidas compensações, na forma da lei. Percebe-se que, no caput do Art. 66, não se usa um verbo impositivo para estabelecer a necessidade de recuperação de área desmatada em Reserva Legal até 22 de julho de 2008. “O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente (...)” (BRASIL, 2012). Ademais, estipula-se a tolerância de 20 anos para completar-se a recomposição da RL, o que pode ser feito mediante o plantio de espécies nativas, mas também o de exóticas, estas não podendo ultrapassar 50% da área recuperada. Contudo, não é feita prévia seleção das espécies exóticas a serem utilizadas. Assegura-se ainda o direito do proprietário que concluiu a restituição vegetativa de explorar economicamente a região, de acordo com o que for permitido pelo Código Florestal.

As pequenas propriedades, de até quatro módulos fiscais, que usavam economicamente a Reserva Legal em 22 de julho de 2008, estão isentas de proceder à recuperação, caso ainda haja vegetação nativa remanescente no local. Porém, os grandes proprietários em situação irregular poderão compensar o desmatamento por meio de aquisição de Cotas de Reserva Ambiental, um instrumento de mercado instituído com a nova lei que se assemelha ao modelo implantado pelos créditos de carbono do regime internacional. Nesse sentido, há consonância entre o que é promovido no Brasil e aquilo que está em vigor na política internacional. Muito embora o resultado obtido por essas transações de mercado não seja acobertado pelo regime: o prosseguimento de atividades irregulares e danosas para a floresta. Os proprietários podem ainda compensar pelo desmatamento com a preservação de áreas localizadas no mesmo bioma em que a infração foi cometida, um dos

dispositivos polêmicos da nova lei, como comentado antes. Não se encontram equivalências na lei francesa; apenas que o desmatamento ilegal é punido, podendo ocasionar proibição de realizar certas atividades profissionais, a retirada do mercado de produtos por tempo mínimo de três anos, entre outros.

Na verdade, a França tem experiência muito mais antiga que o Brasil sobre a gestão florestal. Não se pode esquecer que as florestas da metrópole chegaram à beira da extinção. Portanto, a noção de floresta nativa é de difícil assimilação para o Estado francês. Pode-se argumentar também que essa é a razão pela qual o Código Florestal do país europeu exige que o uso da vegetação seja compensado com o plantio de área igual ou superior à explorada. Com isso, a tendência é que as florestas sigam trajetória de crescimento. Em relação à Guiana, cujo valor ecológico foi somente reconhecido no século passado, percebe-se um controle mais aferrado, com delimitações rígidas do que deve ser preservado ou não, apesar de os locais onde se desenvolvem as atividades econômicas não pararem de aumentar. Desse modo, há aparentemente comportamento mais compatível com as florestas como um Bem Comum Global por parte da França, em especial na Amazônia guianense, que ainda se mantém relativamente intacta.

O Brasil está em outro momento da história; ele apresenta certa dificuldade em aprender com os erros passados de países como a França, como parece atestar a agitação causada pela aprovação do ‘mais novo’ Código Florestal. A análise da lei até aqui mostrou que, invariavelmente, a exploração florestal brasileira vai levar à paulatina redução da cobertura dos biomas no Brasil. É uma questão matemática: se é permitido usar e não é necessário compensar em igual medida, o processo levará à diminuição das florestas, pouco importando o ritmo a que isso ocorra. Nesse sentido estrito, há a confirmação de que o Brasil apresenta falhas no tratamento da Amazônia e das outras florestas como Bem Comum Global. O dilema de sobre-exploração dos biomas ainda não foi eliminado.

#### **4.13 Disposições complementares e finais**

A última disposição da lei florestal brasileira traz medidas adicionais de combate ao desmatamento pelo rastreamento de venda de motosserras e pela verificação dos seus registros. Mas o mais importante é a previsão de criação do Inventário Florestal Nacional (IFN), ação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios, semelhante ao que existe na França hoje e que permite ao país

ter controle legal sobre suas propriedades florestais, como visto quando da definição de áreas protegidas. Talvez esse controle acabe sendo até mais eficaz do que o rastreamento de motosserras.

As informações a respeito do IFN mostram que, no Brasil, menos de 50% das coletas de dados foram concluídas; os resultados hoje disponíveis são referentes apenas aos estados de Sergipe e Ceará<sup>85</sup>. O trabalho parece ser promissor, quando se considera a extensão territorial do Brasil e a possibilidade de monitoramento das propriedades com maior detalhamento. Não há seção, título ou capítulo semelhante a esse na lei francesa.

#### 4.14 O internacional nos Códigos

Depois de encerrada a análise de cada ponto promovido pelos Códigos Florestais, reserva-se este momento para melhor entender a inserção dos temas internacionais na lei. Nas seções anteriores, sempre que pertinente para o trabalho, fizeram-se alusões ao regime internacional do meio ambiente. Dessa forma, já foi possível transmitir em grande parte como acontecem as adaptações dos dispositivos legais às questões de interesse global e, em última instância, como eles auxiliam ou impactam na elevação da Amazônia a Bem Comum Global.

Neste instante, as considerações são mais objetivas. Elegeram-se alguns termos de uso comum no âmbito de negociações internacionais para o meio ambiente e, através de busca simples oferecida para qualquer arquivo pdf, contou-se a quantidade de vezes que eles aparecem no texto, como manifestação do tratamento dispensado por cada legislação. As palavras escolhidas foram: 1- internacional(is)<sup>86</sup>; 2- carbono; 3- mudança climática; 4-biodiversidade; 5- desenvolvimento sustentável. Em seguida, dá-se o número total de vezes que essas expressões essencialmente internacionais são repetidas em cada uma das leis.

	Brasil	França
<b>1- Internacional(is)</b>	4	28

<sup>85</sup> [http://www.florestal.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=132:andamento-ifn&catid=106](http://www.florestal.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=132:andamento-ifn&catid=106)

<sup>86</sup> No caso particular da França, isso implica também as menções à União Europeia e aos sítios Natura 2000.

<b>2- Carbono</b>	2	3
<b>3- Mudança Climática</b>	5	16
<b>4- Biodiversidade</b>	7	9
<b>5- Desenvolvimento Sustentável</b>	35	70
<b>TOTAL</b>	53	126

Quadro 4: Quantidade de termos internacionais encontrados nos Códigos Florestais.  
Fonte: O autor.

Diante da tabela acima, pode-se enfim chegar, de forma fundamentada, à seguinte conclusão: o Código Florestal francês tem mais vocação internacional que o brasileiro, estando mais institucional e legalmente capacitado para tratar a sua porção da Amazônia como Bem Comum Global. Nele existem mais que o dobro de menções a pontos discutidos e defendidos pelo regime internacional do meio ambiente que no do Brasil. Como é sabido, não se chegou a esse entendimento gratuitamente, por força da contagem de algumas palavras importantes no corpo da lei. Ele se desenhou ao longo da pesquisa, desde que foi feito o contraponto entre a história florestal da França e da Guiana Francesa com a do Brasil, atravessando a análise detida de cada capítulo dos Códigos nacionais. As palavras contadas expostas na tabela apenas arrematam com coerência o esforço empreendido até agora, dão solidez à conclusão a que se chega nesta pesquisa.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A soberania é um princípio fundamental das relações internacionais, ela molda a maneira como os Estados interagem entre si e como se portam diante dos mais diversos tópicos da agenda política global. Alguns temas, porém, em função de sua própria natureza, estão fadados à subavaliação, caso novos esquemas de negociação ou modelos de tomada de decisão não sejam adotados pela sociedade internacional. Em outras palavras, a soberania, apesar de essencial para o bom funcionamento da política interestatal, impõe limitações ao tratamento que deve ser dado a questões importantes para a sobrevivência da comunidade de Estados.

O meio ambiente é uma delas, assim como as florestas. É impossível restringir os benefícios ecológico-sistêmicos que elas engendram às fronteiras administrativas de uma nação, na mesma medida em que os efeitos nocivos advindos de áreas florestais devastadas se espalham ao redor do mundo. A Amazônia, a maior floresta tropical existente, tem papel insubstituível na manutenção da temperatura terrestre, da qualidade do ar atmosférico, na conservação do patrimônio universal genético. Quando seus domínios são desmatados, não só os países que reivindicam sua soberania são afetados, mas todo o planeta.

Por evidências como essas, em meio à crise ambiental em que se vive hoje, a sociedade internacional tem tentado atenuar a projeção da soberania, com a finalidade de assegurar a permanência de recursos de importância superior. Isso não implica tornar países menos independentes, mais vulneráveis. Implica encontrar meios criativos de diluir responsabilidades no estímulo a comportamentos considerados ambientalmente desejáveis e reforçar mecanismos de imputação de culpa aos detentores de floresta que negligenciarem seu valor supraestatal.

Nesse contexto, ganha força a noção de Bem Comum Global, que define exatamente o dilema vivido pelo regime internacional do meio ambiente. A Amazônia tem características claras de um BCG. Ela é um recurso esgotável, embora a exploração de que tem sido vítima não pareça demonstrar essa preocupação, o acesso se lhe dá com relativa facilidade, ela apresenta um ponto de equilíbrio autorregenerativo que não pode ser ultrapassado, por risco de isso a levar à extinção.

O regime internacional do meio ambiente vem trabalhando em dinâmica de complementaridade com os Estados nacionais, no sentido de promover a conservação dos BCGs. Não só isso: ele encontrou maneiras de incentivar atores privados no interior dos países a adotar posturas ambientalmente seguras. Esses três pilares de ação têm sido determinantes, hoje, no que diz respeito

ao arcabouço normativo de proteção das florestas. O internacional aponta o novo paradigma a ser seguido, o Estado o aprova respeitando a conveniência, os ritos internos, e o privado reforça ou suplementa a atividade estatal. A interação ocorre de forma muitas vezes conturbadas, com avanços e recuos. Diante de toda essa reflexão teórica, logrou-se atingir o primeiro objetivo específico desta pesquisa.

De todos os países Amazônicos, dois chamam a atenção em particular: o Brasil e a França. O primeiro, pelo papel político que desempenha na América do Sul e por ser o maior detentor de território Amazônico. O segundo, por ser país desenvolvido, um dos arquitetos do projeto supranacional que é a União Europeia e por possuir uma porção da floresta, o que lhe confere a condição de país estrangeiro com território no continente americano. Na divisão costumeira que se faz da política internacional, entre os Estados do Norte e os do Sul, eles fazem parte de campos opostos de negociação, possuindo agendas políticas distintas, inclusive no que diz respeito à causa ambiental. Contudo, eles compartilham de uma mesma responsabilidade de relevância mundial: gerir e conservar a Amazônia, um BCG.

Brasil e França, ambos, dispõem de um Código Florestal, que elabora sobre a gestão da vegetação nacional. A lei é uma interseção da realidade e das prioridades nacionais para as florestas e do regime internacional do meio ambiente. Desse modo, é possível encontrar neles dispositivos que revelam orientação global e que revelam interesses internos. Há, também, em cada uma delas a convocação da iniciativa privada a coparticipar da governança dos biomas, notadamente com a oferta de instrumentos de inspiração mercadológica.

A história do regime florestal, na França, iniciou-se séculos antes do descobrimento do Brasil. O país se via ameaçado do risco de extinção de suas florestas e buscou encontrar soluções administrativas para interromper o ritmo de desmatamento. Seu interesse em áreas florestais sempre esteve associado ao desenvolvimento econômico, e o setor madeireiro francês é até hoje muito forte. A história florestal francesa revela forte inclinação para a atividade produtiva, apesar de nas últimas décadas o país ter tentado constantemente se ajustar ao desenvolvimento sustentável, ao regime internacional do meio ambiente e às determinações da União Europeia.

A Guiana Francesa, antiga colônia e atual departamento nacional, por causa do distanciamento em relação à Metrópole e das características selvagens de sua mata, foi por muito tempo negligenciada pela França, razão pela qual seu nível de preservação é alto. Legalmente, a Amazônia guianense foi tratada como propriedade francesa até 2005, quando finalmente passou a ser valorizada pelo

patrimônio natural, recebendo versão própria do Código Florestal. Contudo, paradoxalmente, as porções da floresta Amazônica guianense reservadas à exploração econômica não parou de aumentar nas últimas três décadas.

A origem da história do Brasil deu-se com a execução de um crime ambiental: a quase extinção da árvore que lhe deu nome. As primeiras preocupações florestais do Brasil remontam à primeira metade do século XX, com a tentativa de fundação de órgãos voltados para o tema e com a instituição do primeiro Código Florestal. Os impulsos industriais pelos quais o país passou foram muito nocivos às florestas, evidência de que o que está escrito na lei sempre foi distinto da prática de fato.

A Amazônia passou a ser explorada no Brasil na segunda metade do século XX; porém a quantidade de destruição a que foi submetida ultrapassa a área do território de algumas nações europeias. O Brasil por muito tempo teve a reputação de vilão ambiental. No final do século XX e início do XXI, esforçou-se para mudar essa imagem. Foi-se adaptando ao regime internacional do meio ambiente, reforçou leis, sediou conferências importantes, tentou aproximar o tratamento da Amazônia ao de um BCG. No final da primeira década do século, contudo, mais outro grande revés ambiental: iniciam-se os esforços de adoção de novo Código Florestal, mais permissivo com a exploração dos recursos naturais e prevendo a anistia de desmatadores ilegais. Em meio a momento político conturbado, a nova lei foi aprovada, com dispositivos contestáveis do ponto de vista da preservação da Amazônia. Com essas considerações, respondeu-se ao segundo objetivo específico deste trabalho e refutou-se a primeira hipótese levantada, a saber, de que Brasil e França tentavam escapar ao tratamento da Amazônia como Bem Comum Global. Na verdade, o que se viu é que, em ritmos variados, às vezes sofrendo desfalques, as políticas e leis florestais de ambos os países foram buscando adaptar-se ao regime internacional do meio ambiente e às exigências de tratamento da Amazônia como BCG.

Por fim, e no sentido de realizar o último objetivo específico, viu-se que, enquanto o Código Florestal francês mantém grau mais forte de cooperação com o regime internacional do meio ambiente, em função também de sua natureza de país pertencente a União supranacional, no Código brasileiro, o diálogo entre as duas ordens existe, mas de forma mais relapsa. A França tenta promover sempre que possível os ideais do desenvolvimento sustentável; a exploração de suas florestas precisa ser compensada com a plantação, no mínimo, da mesma área que a desmatada, o que gera inevitavelmente um aumento paulatino das florestas nacionais. Na Guiana Francesa, uma grande porção do território está protegida por cláusulas preservacionistas, como entendido pela política

internacional. No Brasil, a sustentabilidade é listada como um dos princípios primordiais do Código, ao lado da atividade agropecuária. Os dispositivos legais levarão, no longo prazo, à redução constante das áreas de florestas. Ademais, a lei florestal brasileira não apresenta dispositivos de preservação ambiental ortodoxa.

Desse modo, e confirmando a segunda hipótese levantada no início da pesquisa, concluiu-se que a França dedica tratamento mais próximo ao de Bem Comum Global à Amazônia que o Brasil. Ela está mais atualizada com o regime internacional que o país americano, mantendo com ele interfaces mais sólidas. Apesar disso, o Estado francês ainda prioriza o desenvolvimento econômico na atenção que dedica aos seus recursos florestais, o que pode ser contraproducente para o bioma Amazônico. É fundamental que a sociedade internacional faça avançar novos tópicos da agenda ambiental, promovendo instrumentos e mecanismos de estímulo ao comportamento ecologicamente seguro. Dessa forma, os deslizamentos e infrações florestais tornar-se-ão menos prováveis, independentemente se no Brasil ou na França, ou em qualquer outra nação. Afinal, temas como o da floresta Amazônica Global não podem ser limitados às preocupações do interior de poucas fronteiras.

## REFERÊNCIAS

- AHRENS, S. O **“novo” código florestal brasileiro**: conceitos jurídicos fundamentais. VIII Congresso Florestal Brasileiro, São Paulo, Ago, 2003. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26462-26464-1-PB.pdf>.
- ALMEIDA, S. L. F. **Guerras e conflitos vinculados ao uso da água**: Grotius e os desdobramentos moderno e contemporâneo da questão. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Programa de Pós-Graduação em Filosofia: Universidade Federal de Sergipe, 2017.
- ALMEIDA, C. F. **Introdução ao direito comparado**. Coimbra: Livraria Almedina, 1994.
- AMORIM, O. N.; RODRIGUEZ, J. C. C. **O novo método histórico-comparativo e seus aportes à ciência política e à administração pública**. Revista de Administração Pública, Vol.50 (6), p. 1003-1027, Nov/Dez, 2016.
- ANA - Agência Nacional de Águas. **Nota Técnica nº045/2010**. Brasília, DF: ANA, 2010. 12 p.
- ANGELSEN, A.; MCNEILL, D. **The evolution of REDD+**: A political economy framework. Bogor: CIFOR, 2012.
- ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. 14ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.
- ARAÚJO, S. M. V. G.; JURAS, I. A. G. M. Debate sobre a nova lei florestal: análise dos textos aprovados na Câmara e no Senado. In: SOUZA, G.; JUCÁ, K.; WATHELY, M. (Eds.). **Código Florestal e a Ciência**: o que nossos legisladores ainda precisam saber. Brasília, DF: Comitê em defesa das florestas e do desenvolvimento sustentável, p. 105- 115, 2012.
- ARMSTRONG, D. The evolution of international society. In: BAYLIS, J.; SMITH, S.; OWENS, P (Org). **The globalization of world politics**: an introduction to international relations. New York: Oxford University Press, 2008, 4ed.
- BARBOSA, L. C. **Sauvons la forêt tropicale!**: Les ong et les organisations de base dans la dialectique de l'Amazonie brésilienne », Revue Internationale des Sciences Sociales, (n° 178), p. 645-654, 2003.
- BARTHOD, C.; BARRILLON, A.; ARCANGELI, F.; HERMELINE, M. **La loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001**. Revue forestière française, Vol.53 (5), 2001.
- BAYLIS, J.; SMITH, S.; OWENS, P (Org). **The globalization of world politics**: an introduction to international relations. New York: Oxford University Press, 2008, 4ed.
- BECKER. B. K. **Geopolítica da amazônia**. Revista Estudos Avançados, Vol.19 (53), São Paulo. Jan./Apr. 2005. On-line version ISSN 1806-9592.
- BENJAMIN, A. H. V. **A proteção das florestas brasileiras**: ascensão e queda do Código Florestal. Revista de Direito Ambiental, v. 5, p. 21-37, 2000.

BLANCODINI, P. **La forêt guyanaise française**: entre valorisation et protection. Géoconfluences, Lyon, 2005.

BODANSKY, D. The history of the global climate change regime. In: **International relations and global climate change**. Ed Mit Press. Cambridge, London. 2001.

BONNET, B. R. P.; FERREIRA, L. G.; LOBO, F. C. **Sistema de reserva legal extrapropriedade no Bioma Cerrado**: uma análise preliminar no contexto da bacia hidrográfica. Revista Brasileira de Cartografia, v. 58, n. 2, p. 129-137, 2006.

BOUTEFEU, B. **L'aménagement forestier en France**: à la recherche d'une gestion durable à travers l'histoire. Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Vol.6 (2). Set., 2005.

BRANCALION, P. H. S.; RODRIGUES, R. R. **Implicações do cumprimento do Código Florestal vigente na redução de áreas agrícolas**: um estudo de caso da produção canavieira no estado de São Paulo. Biota Neotropica, v. 10, n. 4, p. 63-66, 2010.

BRASIL. 1934. **Decreto nº 23.793**, de 23 de janeiro de 1934. Brasília, DF: PR, 1934.

BRASIL. 1965. **Lei nº 4.771**, de 15 de setembro de 1965. Brasília, DF: PR, 1965.

BRASIL. 1988. **Constituição Federal**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: PR, 1988.

BRASIL. 1999. **Decreto nº 3.321**, de 30 de dezembro de 1999. Brasília, DF: PR, 1999.

BRASIL. 2009. **Lei nº 12.187**, de 29 de dezembro de 2009. Brasília, DF: PR, 2009.

BRASIL. 2012. **Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Brasília, DF: PR, 2012.

BREDA, M.; SOUZA, M. F. R.; SIQUEIRA, J. **A reforma do Código Florestal**: reflexão, inovações e perspectivas. Informativo STPC, v. 14, p. 15-18, 2011.

BROWN, C. Human rights. In: BAYLIS, J.; SMITH, S.; OWENS, P (Org). **The globalization of world politics**: an introduction to international relations. New York: Oxford University Press, 2008, 4ed.

BULL, H. **The anarchical society**: a study of order in world politics. New York: Palgrave, 2002, 3ed.

CALMONT, A. **La forêt guyanaise, entre valorisation et protection des ressources écosystémiques**. Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 14, Set, 2012.

CALVOCORESSI, P. **Política mundial a partir de 1945**. Porto Alegre: Penso, 2011, 9 ed., p.725-773.

CARLSON, R. **Primavera silenciosa**. Editora Gaia, 2010.

CAPOBIANCO, J. P. R. **Do rio a copenhague, sem escala em kyoto**. Revista Política Externa – O mundo depois da Rio+20. Vol.21 (2) Set/Out/Nov 2012. ISSN 1518-6660.

CARNEIRO, R. O. **Novo código florestal brasileiro**: a construção da legislação sobre florestas no Brasil. Cadernos de História – UFPE, Vol.8 (8), 2012.

CARVALHO, F. V. **A posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas e clima (1997-2010)**: do veto à proposição.

CASTRO, T. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012. ISBN: 978-85-7631-375-5.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Editora da Universidade de Brasília, 2002, 525 p. ISBN 85-230-0661-3.

CHASEK, P. S. International environmental management. In: **Analyzing thirty years of environmental diplomacy**. Nova York: United Nations University Press, 2001, p. 9-23.

CHASEK, P. S. Recent trends in multilateral environmental negotiation: the post-UNCED era. In: **Analyzing thirty years of environmental diplomacy**. Nova York: United Nations University Press, 2001, p.195-221.

CHAVES, D. S. Integração Física e Política no tempo presente sul-americano. In: **Instituições sul-americanas do tempo presente**: caminhos de integração. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Mauad X, 2013.

CHRISTINE, L.; FRANÇOIS, L. **Le droit de la nature et de l'environnement**: l'exemple du Droit forestier. Colloque Sciences économiques, sociales et humaines appliquées à la forêt et à la filière bois. Paris: GIP ECOFOR, 2012.

CLERC, F. **La Politique Forestière**: acteurs, institutions, évolution. Revue forestière française, ed especial, 1980, p. 354-363.

CORDANI, U. G.; MARCOVITCH, J.; SALATI, E. **Avaliação das ações brasileiras após a Rio-92**. *Estud. av.* [online]. 1997, vol.11 (29), 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141997000100019](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000100019).

COX, P. M.; BETTS, R. A.; JONES, C. D.; SPALL, S. A.; TOTTERDELL, I. J. **Acceleration of global warming due to carbon-cycle feedbacks in a coupled climate model**. Nature, Vol.408, Nov, 2000.

CRUTZEN, P. J. **Geology of mankind**: the anthropocene. Nature, Vol.415, Jan, 2002.

CURY, P. M. N. **Métodos de Direito Comparado**: desenvolvimento ao longo do século XX e perspectivas contemporâneas. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito. Vol.6 (2), 2014.

DELALIBERA, H. C.; NETO, P. H. W.; LOPES, A. R. C.; ROCHA, C. H. **Alocação de reserva legal em propriedades rurais: do cartesiano ao holístico**. Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental, v. 12, n. 3, p. 286-292, 2008.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Editora Atlas, 1995.

DODANE, C. **Les nouvelles forêts françaises: l'exemple ardéchois**. Géoconfluences, Lyon, 2010.

DUTSCHKE, M. **Permanence of CDM forests or non-permanence of land-use related carbon credits?** HWWA, Hamburg, 2001.

DUNNE, T; SCHMIDT, B. C. Realism. In: BAYLIS, J.; SMITH, S.; OWENS, P (Org). **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. New York: Oxford University Press, 2008, 4ed, p. 90-106.

DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 2010, 4ed.

EUROPEAN COMMUNITIES. **Eu action against climate change: the EU ETS system**. European Comission, 2008.

FEARNSIDE, P. M. **Código Florestal: as perdas invisíveis**. Ciência Hoje, v. 46, n. 273, p. 66-67, 2010.

FONSECA, J. S. **Dinâmica territorial da fronteira Amapá: Guiana Francesa sob a influência da integração: 1995 a 2007**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

FRANÇA. 2004. **Charte de l'environnement**. Conseil Constitutionnel, 2004.

FRANÇA. 2005. **Orientations Régionales Forestières de la Guyane**. Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité. Paris, 2005.

FRANÇA. 2014. **Projet de stratégie territoriale: Contrat de Plan 2014-2020 – Guyane**. Préfet de la Région – Guyane, 2014.

FRANÇA. 2016. **Contrat d'objectifs et de performance: 2016 – 2020**. Office national des forêts. Paris, 2016.

FRANÇA. 2017. **Code forestier**. Institut Français d'Information Juridique, 2017a.

FRANÇA. 2017. **Le mémento: inventaire forestier**. Institut National de l'Information Géographique et Forestière, 2017b. Disponível em: [https://inventaire-forestier.ign.fr/IMG/pdf/memento\\_2017.pdf](https://inventaire-forestier.ign.fr/IMG/pdf/memento_2017.pdf).

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, n.21, p.211-259, jun. 2000.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, 34ed.

GARCIA, E. **O sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

GONÇALVES, A. **Rio+20 e a governança ambiental global**. Revista Política Externa – O mundo depois da Rio+20. Vol.21 (2) Set/Out/Nov 2012. ISSN 1518-6660.

GRANZIERA, M. L. M. **Direito ambiental**. São Paulo: Editora Atlas, 2011, 2ed.

GREENPEACE, 2015. (site) Acesso em: 22/09/2015. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/O-que-fazemos/Amazonia/>.

GROTIUS, H. **O direito da guerra e da paz**. Trad. Ciro Mioranza. Ijuí: Editora Unijuí, 2005 (Col. Clássicos do Direito Internacional).

GUILLERY, C. **La loi forestière plus en détail**. Revue forestière française, Vol.38 (1), 1986, p. 8-16.

GUIMARÃES, L. Z. **Política externa brasileira e meio ambiente: a negativa do Brasil em aderir à Declaração de Nova York sobre Florestas**. Direito Izabela Hendrix, Vol.14 (14), Mai., 2015.

GULBRANDSEN, L. H. The effectiveness of non-state governance schemes: A comparative study of forest certification in norway and sweden. In: **International Environmental Agreements**. Volume V. Lysaker, 2005.

GULBRANDSEN, L. H. **Mark of sustainability?** Challenges for fishery and forestry eco-labeling. Environment, Vol.47, 2005, p.8-23.

HARDIN, G. **The tragedy of the commons**. Revista Science. Volume 162, 1968.

HIRAKURI, S. R. **Can law save the forest?** Lessons from Finland and Brazil. Jakarta: Center for International Forestry Research, 2003, 120p.

HOBSBAWN, E. **A Era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, 2 ed.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

HUMPHREYS, D. **Logjam: deforestation and the Crisis of Global Governance**. Earthscan: London, 2006.

IGARI, A. T.; PIVELLO, V. R. **Crédito Rural e Código Florestal: irmãos como Caim e Abel?** Ambiente e sociedade, v. 14, n. 1, p. 133-150, 2011.

JAGUARIBE, H. **Um estudo crítico da história**. São Paulo: Paz e Terra, 2001, 2v.

JEANRENAUD, S. **Communities and forest management in Western Europe: a regional profile of WGCIFM**. The Working group on community involvement in forest management, 2001.

KANT, I. **À paz perpétua**. Porto Alegre: LPM, 2008.

KARSENTY, A.; PIRARD, R. **Forêts tropicales**: la question du bien public mondial et la quête d'instruments économiques multilatéraux pour un régime international. *Revue Forestière Française*. Vol.59 (5) 2007.

KATO, S. L. **A natureza da floresta tropical e a sua importância crítica para o equilíbrio ambiental e para a economia**. *Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais*. Cuiabá, Ano 1, n. 1 p. 13-22 jan.-jun. 2007.

KISSINGER, H. **Diplomacy**. 1994. New York, Ed.Simon & Schuster.

LAGARDE, M. **Le droit du champignon forestier**, 2008, ISBN 978-2-9504-2775-5.

LAPSKY, I.; SCHURSTER, K.; SILVA, F. C. T. **Instituições da América do Sul**: caminhos da integração. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

LARRÈRE, C. **Ce que sait la montagne**: aux sources des philosophies de l'environnement. Publié dans *laviedesidees.fr*, le 30 avril 2013.

LARRÈRE, C. **Avons-nous besoin d'une éthique environnementale?** *Cosmopolitiques* n.1 juin 2002.

LARRÈRE, C. Atualidade do contrato natural. In: **Entre o homem e a natureza**: abordagens teórico-metodológicas. Tradução de Evaldo Becker. Organizadores: SANTOS, Antônio Carlos; BECKER, Evaldo. Porto Alegre: Redes Editora, 2012.

LECOCQ, F.; AMBROISE, P. **The clean development mechanism**: history, status and prospects. *Policy Monitor*: Oxford University Press, 2007.

LITTLE, R. International regimes. In: BAYLIS, J.; SMITH, S.; OWENS, P (Org). **The Globalization of World Politics**: an introduction to international relations. New York: Oxford University Press, 2008, 4ed.

LOADER, B. D. **The Governance of Cyberspace**: politics, technology and global restructuring. Routledge, 2004.

LOWI, T. J. **Four systems of policy, politics and choice**. *Public Administration Review*. V.32 (4), Jul/Ago, 1972.

LOVELOCK, J. **A vingança de Gaia**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2006.

LOVELOCK, J. **Gaia**: alerta final. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2009.

KALAORA, B. **Au-delà de la nature l'environnement**: l'observation sociale de l'environnement. Paris: L'harmattan, 1998.

KARSENTY, A. **Vers la fin de l'État forestier?** Politique Africaine. V.75, Out, 1999, p. 147-161.

KRASNER, S. D. **International regimes**. New York: Cornell University Press, 1983.

MAIOR, L. A. P. S. O Pragmatismo responsável. In: **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. Volume 1. Crescimento, Modernização e Política Externa. 2ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2006.

MALLARD, F.; FRANÇOIS, D. **Effectivité juridique des instruments de protection des espaces naturels appliquée aux projets routiers en France**. Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Vol.12 (1), Mai, 2012. Disponível em: <http://journals.openedition.org/vertigo/11924?lang=en>.

MARTINELLI, L. A.; JOLY, C. A.; NOBRE, C. A.; SPAROVEK, G. **A falsa dicotomia entre a preservação da vegetação natural e a produção agropecuária**. Biota Neotropica, v. 10, n. 4, p. 323-330, 2010.

MCWILLIAMS, W.; PIOTROWSKI, H. **The world since 1945: a history of international relations**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2009, 7 ed., p. 543-597.

MELISSEN, J. **The new public diplomacy: Soft Power in International Relations**. Chippenham, 2005. Disponível em: [http://culturaldiplomacy.org/academy/pdf/research/books/soft\\_power/The\\_New\\_Public\\_Diplomacy.pdf](http://culturaldiplomacy.org/academy/pdf/research/books/soft_power/The_New_Public_Diplomacy.pdf)

MESQUITA, P. E. **A organização mundial do comércio**. Brasília: FUNAG, 2013. 105 p.

METZGER, J. P. **O Código Florestal tem base científica?** Natureza & Conservação, v. 8, n. 1, p. 92-99, 2010.

METZGER, J. P.; LEWINSOHN, T. M.; JOLY, C. A.; VERDADE, L. M.; MARTINELLI, L. A.; RODRIGUES, R. R. **Brazilian law: full speed in reverse?** Science, v. 329, p. 276- 277, 2010.

MICHALSKI, F.; NORRIS, D.; PERES, C. A. **No return from biodiversity loss**. Science, v. 329, p. 1282-1282, 2010.

MPF - Ministério Público Federal. **O novo Código Florestal e a atuação do Ministério Público Federal**. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, GT Áreas de Preservação Permanente. Brasília, DF: MPF, 2011. 177 p.

MITCHELL, R. B. **Problem structure, institutional design, and the relative effectiveness of international environmental agreements**. Boston: Massachusetts Institute of Technology, 2006, p. 72-89.

MONIN, J. C. **La forêt communale, au service de la gestion forestière durable et du développement local**. Annales des Mines - Responsabilité et environnement, Vol.53, 2009, p. 24-28.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006

MIDGAARD, K.; UNDERDAL, A. **Multiparty conferences**. Beverly Hills: Sage, 1977.

NÉMOZ-RAJOT, H. **Le régime forestier, une mosaïque moderne et évolutive**. Revue forestière française (1), 1998.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NYE, J. S. **Soft power: the means to success in world politics**. Public Affairs. Nova York, 2004.

OFFICE NATIONAL DES FORETS. (s/d) (site) Disponível em: <http://www.onf.fr/guyane/sommaire/guyane/connaitre/domaine/20130829-205801-128166/@@index.htm>. Acesso em: 22/06/2017.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**. Conselho Administrativo da Repartição Internacional do Trabalho. Genebra, 1989. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20169.pdf>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo**. Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 1972.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Princípios sobre Florestas**. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992a.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992b.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Evaluation des ressources forestières mondiales: rapport national - Guyane Française**. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Rome, 2010.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Global Forest Resources Assessment: desk reference**. Food and Agriculture Organization. Rome, 2015. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4808e.pdf>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **State of the world's forests: forests and agriculture: land-use challenges and opportunities**. Food and Agriculture Organization. Rome, 2016. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i5588e.pdf>.

OUR COMMON FUTURE. (**Relatório Brundtland**). Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1987.

- PATTBERG, P. **The institutionalization of private governance**: how business and nonprofit organizations agree on transnational rules. *Revista Governance*. Volume 18, p. 598-610, 2005.
- PATERSON, M., HUMPHREYS, D., PETTIFORD, L. 2003. Conceptualizing global environmental governance: from interstate regimes to counter hegemonic struggles. In: **global environmental governance for the twenty-first century**: theoretical approaches and normative considerations. Special issue of *Global Environmental Politics* 3 (2): 1-10.
- PEREIRA, O. D. **Direito Florestal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950.
- PEÑA, F. **Um desafio para a governabilidade global**: reflexões sobre a conferência de copenhagen. *Revista Política Externa – O clima pós-Copenhague*. Vol.18 (4) Mar/Abr/Mai 2010.
- PIEPADE, M. T. F.; GRAÇA, P. M. L. A. **O Código Florestal**: contribuições do INPA para o diálogo. Manaus: Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, 2011b. 15 p.
- PINDORAMA. Dicionário Houaiss online, 29 Jul. 2017. Disponível em: <https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-3/html/index.php#2>.
- PNUMA - **Programa das nações unidas para o meio ambiente**. 2016. Disponível em <http://sinus.org.br/2015/programa-das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente/> Acesso em: 13 de novembro 2016.
- PRADO JR, C. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- PRIEUR, M. **Droit de l'environnement**. Paris : Éditions Dalloz, 2016.
- RIBEIRO, W. C. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 147 p. 2001.
- RIBEIRO, W. C. **Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais**. *Revista Estudos Avançados* 24 (68), 2010.
- RIBEIRO G. V. B. **A origem histórica do conceito de área de preservação permanente no Brasil**. *Revista Thema*, v. 1, n. 8, p. 1-13, 2011.
- ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. O. **Governance without government**: order and change in world politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- RORIZ, P. A. C.; FEARNSIDE, P. M. **A construção do Código Florestal Brasileiro e as diferentes perspectivas para a proteção das florestas**. *Novos Cadernos NAEA*, Vol.18 (2), Jun-Set, 2015, p.51-68.
- SANTOS FILHO, A. A. **Crise ambiental moderna**: um diagnóstico interdisciplinar. Porto Alegre: Redes Editora, 2015. 142 p.
- SANTOS, B. S. **Um discurso sobre as ciências**. 5ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, A. C. Em torno da ética ambiental. In: **Entre o homem e a natureza**: abordagens teórico-metodológicas. Organizadores: SANTOS, Antônio Carlos; BECKER, Evaldo. Porto Alegre: Redes Editora, 2012.

SANTOS, A. C.; BECKER, M. A. **A crise do paradigma em thomas kuhn e boaventura de sousa**. In: **Entre o homem e a natureza**: abordagens teórico-metodológicas. Organizadores: SANTOS, Antônio Carlos; BECKER, Evaldo. Porto Alegre: Redes Editora, 2012.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: **Políticas Públicas**: coletânea. Volume I. Brasília: ENAP, 2006.

SBPC-Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência; ABC-Academia Brasileira de Ciências. **O código florestal e a ciência**: contribuições para o diálogo. 2. ed. São Paulo: SBPC; ABC, 2012, 149 p.

SEINTEFUS, R. **Os atores das relações internacionais**. Barueri: Manole, 2004.

SERRES, M. **A guerra mundial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

SERRES, M. **The natural contract**. Michigan: The University of Michigan Press, 1995.

SERGENT, A. **La politique forestière en mutation**: une sociologie politique du rapport secteur-territoire. HAL – archives ouvertes, Jun, 2013.

SERGENT, A. **Régulation politique du secteur forestier en France et changement d'échelle de l'action publique**. Économie rurale, Jul-Out, 2010.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SIQUEIRA, C. F. A.; NOGUEIRA, J. M. **O novo Código Florestal e a Reserva Legal**: do preservacionismo desumano ao conservacionismo politicamente correto. 20p. In: Encontro Brasileiro de Economia e Sociologia Rural – Encontro da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural-SOBER, 42. 2004. Cuiabá. Anais... Brasília, DF: SOBER, 2004.

SKJÆRSETH, J. B.; STOKKE, O. S.; WETTESTAD, J. **Soft law, hard law, and effective implementation of international environmental norms**. Boston: MIT Press, 2007, p.104-120.

SPECTOR, B. **International environmental negotiation**: insights for practice. Laxenburg, 1992.

SOUSA, F. (Org). **Dicionário de Relações Internacionais**. Porto: Edições Afrontamento, 2005, 954ed.

SOUZA, M. C. O.; CORAZZA, R. I. **Do Protocolo Kyoto ao Acordo de Paris**: uma análise das mudanças no regime climático global a partir do estudo da evolução de perfis de emissões de gases de efeito estufa. Sistema Eletrônico de Revistas. Vol.42, Dez, p. 52-80, 2017.

TOLEDO, L. P.; CARVALHO-E-SILVA, S. P. de; SÁNCHEZ, C.; ALMEIDA, M. A.; HADDAD, C. F. P. **A revisão do código florestal brasileiro: impactos negativos para a conservação dos anfíbios.** *Biota Neotropica*, v. 10, n. 4, p. 35-38, 2010.

TORQUATO, C. C. A. **O Tratado de cooperação amazônica: áreas protegidas e regimes ambientais.** Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) - Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental: Universidade do Estado do Amazonas, 2008.

VEIGA, J. E. **A desgovernança mundial da sustentabilidade.** São Paulo: Editora 34, 2013.

VICTOR, D. G. **Toward effective international cooperation on climate change: numbers, interests and institutions.** Boston: MIT Press, 2007, p. 90-103.

VIEIRA, I. C. G.; BECKER, B. K. **A revisão do Código Florestal e o desenvolvimento do país.** *Ciência Hoje*, v. 46 n. 274, p. 64-67, 2010.

VISSEREN-HAMAKERS, I; GLASBERGEN, P. **Partnerships in forest governance.** *Global Environmental Change* 17 (3), 408-419. 2007.

VOGLER, J. **The european contribution to global environmental governance.** 2005. DOI: 10.1111/j.1468-2346.2005.00487

WEISS, T. G.; FORSYTHE, D P.; COATE, R. A. **The united nations and changing of world politics.** Boulder, CO: Westview Press, 2001.

WINHAM, G. R. **Negotiation as a management process.** *Word Politics* 30, no. 1, 1977.

WIGHT, M. **Systems of states.** Leicester: Leicester University Press, 1977.

WORLD BANK. **Annual report 2013.** Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16091/9780821399422PT.pdf?sequence=5>. Acesso em: 18 novembro de 2016.

WORLD BANK. **Annual report 2016.** Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24985/210852PT.pdf>. Acesso em: 19 novembro 2016.