

REVISTA
de
INFORMAÇÃO
LEGISLATIVA

Brasília • ano 43 • nº 169

Janeiro/março – 2006

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

Contribuição da legislação florestal francesa para a legislação florestal brasileira

Nara Maria Esteves Fonseca Gonçalves
Christian Dugas de la Boissonny
Joaquim Carlos Gonçalves

Sumário

1. Introdução. 2. Caracterização da floresta francesa. 2.1. A floresta francesa e a sua diversidade. 2.2. Principais essências florestais. 2.3. A gestão das florestas na França. 2.4. Administração sustentável da floresta. 3. As florestas na França. 3.1. As florestas públicas. 3.2. As florestas do Estado. 3.3. As florestas de coletividades públicas. 3.4. As florestas particulares. 4. A produção florestal francesa. 5. Contribuição da legislação francesa para a legislação brasileira referente ao desmatamento e incêndios florestais. 6. Considerações finais.

1. Introdução

O Brasil possui um patrimônio florestal bastante rico, representado por diferentes formações vegetais que originam os biomas. Esse patrimônio, de uma maneira geral, pode ser caracterizado pela floresta amazônica, no Norte; pela caatinga, no Nordeste; pelo cerrado, no Sudeste e no Centro-Oeste; pela floresta atlântica, em todo o litoral brasileiro; pelos campos sulinos, no Sul, pelo sistema costeiro no Norte e no Nordeste; e pelas zonas de reflorestamento, distribuídas em quase todas as regiões do Brasil. Ao sul do país, temos ainda um outro bioma típico, a floresta de araucárias. Esse patrimônio está distribuído em todo o território brasileiro, sendo que aproximadamente 63% de florestas (cerca de 300 milhões de hectares) estão concentrados na região Norte, conferindo ao país uma vocação florestal.

Nara Maria Esteves Fonseca Gonçalves é Mestra em História da Ciência Jurídica Européia e doutora em História do Direito pela Universidade de Nancy II (França). Servidora pública federal no Senado Federal.

Christian Dugas de la Boissonny é Professor, Doutor da Universidade de Nancy II. Faculdade de Direito, Ciências Econômicas e Gestão. Nancy, França.

Joaquim Carlos Gonçalves é Professor Doutor da Universidade de Brasília, Departamento de Engenharia Florestal.

A Constituição Federal outorgou aos Estados a competência para fomentar atividades, preservar as florestas e proteger o meio ambiente (art. 23, incisos VI e VII). As atividades ligadas à gestão dos recursos florestais sempre estiveram confiadas à administração federal, que as exercia, em caráter supletivo, por intermédio do IBAMA. Objetivando tornar efetivo esse controle, um amplo conjunto de normas foi elaborado. Contudo, é patente a ineficácia dos mecanismos e instrumentos de comando e controle no contexto atual.

O bioma Amazônico coloca o Brasil em uma posição de destaque no contexto mundial, não só pelo seu desempenho ecológico, mas também pela sua grande importância econômica e social. No entanto, é na floresta Amazônica que se registra um grande número de agressões à natureza. Os dois fatores mais importantes que causam destruição de nossas florestas, sobretudo da Amazônia, são os desmatamentos e os incêndios florestais. Para a expansão das atividades econômicas e mesmo para a extração de produtos florestais, grande parte das empresas e de pessoas recorre ao desmatamento de áreas florestais. Atualmente a maioria das áreas desflorestadas na Amazônia é feita de forma ilegal. Para facilitar a eliminação da floresta e diminuir o custo, normalmente se usa o fogo numa etapa subsequente à derrubada.

As leis existem, mas são difíceis de serem aplicadas, seja por falta de fiscalização adequada, seja pela dúbia interpretação da legislação, ou ainda pela carência de pessoal e de material. Algumas vezes, depara-se com o problema da grande extensão do país que faz com que as leis sejam boas para um bioma, mas não aplicáveis a outro.

Faz-se necessário espelhar-se em legislações de outros países para melhorar a legislação em vigor no Brasil e/ou elaborar leis mais específicas para cada bioma atendendo a suas peculiaridades, visando à construção de uma política florestal, de que o Brasil tanto necessita.

A França, após quase dizimar suas florestas, criou leis e políticas que podem ser tomadas como um exemplo na gestão florestal, pois mostra uma política florestal bem consolidada, embasada em uma legislação que atende a todos os segmentos da atividade florestal. O Código Florestal Francês apresenta dispositivos datados de 1827 e, na sua maior parte, reúne todas as disposições jurídicas e regulamentares aplicáveis à floresta e se enriquece constantemente com novos dispositivos. A política florestal francesa, que acaba de ser reformulada, é uma importante fonte de inspiração para mudanças na legislação florestal brasileira que vai subsidiar políticas públicas no país.

Apesar da criação do Programa Nacional de Florestas (PNF) pelo governo brasileiro no ano de 2000, o país tem urgência de uma política florestal efetiva, mais abrangente, com legislação específica para cada bioma, de forma a torná-los sustentáveis, sob os pontos de vista social, econômico e ambiental.

2. Caracterização da floresta francesa

A apresentação dos diferentes aspectos da floresta francesa pode ser conhecida pelas características que fazem dela, graças a sua natureza bastante variada, à qualidade de sua administração pelas leis, à sua gestão e à sua exploração, um exemplo de séculos para os gestores de florestas européias e do mundo inteiro.

2.1. A floresta francesa e a sua diversidade

A floresta francesa metropolitana apresenta uma diversidade que cobre aproximadamente 15 milhões de hectares, o que corresponde a mais do que um quarto do país. Dessa diversidade nasce a riqueza da floresta francesa: florestas de planície, de litoral ou de montanha, floresta mediterrânea e florestas urbanas.

2.2. Principais essências florestais

A França possui grande parte da biodiversidade das florestas européias. Ela soma

126 espécies de árvores e possui 27 dos 50 tipos de ecossistemas florestais catalogados pelos cientistas europeus.

Dos 13,6 milhões de hectares plantados, inventariados no solo francês, 8,6 milhões de hectares são de folhosas e 5 milhões de hectares são de resinosas. Assim, as folhosas constituem mais da metade dos reflorestamentos, destacando-se o gênero *Quercus*, representado pela sua principal espécie, o *chêne* (carvalho), vindo a seguir outros gêneros que representam espécies diversificadas como o *hêtre*, o *érable*, o *frêne*, o *merisier*, o *alisier*, entre outras. As resinosas (coníferas) complementam as florestas francesas, destacando-se as espécies pinho marítimo, pinho silvestre, *douglas*, *epicéa* e os demais *pinus*.

A floresta francesa é a que mais prolifera na Europa. A cada ano, a biomassa das árvores cresce 85 milhões de metros cúbicos. Com uma média de 138 metros cúbicos de madeira em pé por hectare, o país se situa acima da média europeia (88 metros cúbicos/ha). A colheita anual atinge em torno de 47 milhões de metros cúbicos, dos quais 35 milhões são comercializados.

2.3. A gestão das florestas na França

As florestas francesas pertencem ao Estado (*forêts domaniales*), ou à coletividade pública (*forêts départementales ou communales*), ou a proprietários particulares (*forêts privées*). Do início do século XIX até hoje, a floresta francesa dobrou a sua área plantada. As florestas do Estado correspondem a 12% do total e as das coletividades públicas, a aproximadamente 18%. Ambas estão subordinadas ao regime florestal do Estado. Os 70% restantes correspondem às florestas particulares.

A média europeia é de 12 hectares de florestas por habitante, porém, na França metropolitana, há 30 hectares de floresta por habitante. A superfície florestal francesa aumenta a cada ano, em razão de uma política intensa de reflorestamento conduzida desde a última guerra e da progressão natu-

ral das florestas nas zonas abandonadas pela agricultura, incentivada pelo modelo de gestão francês.

Dos 13.600.000 hectares de florestas que existem atualmente, quase um terço (aproximadamente 4.200.000 hectares) é subordinado ao regime florestal. As florestas pertencentes ao Estado somam 1.704.934 hectares, aos quais é necessário acrescentar 17.157 hectares pertencentes a administrações públicas. As florestas do Estado são constituídas por 2.500 unidades de florestas. As florestas das coletividades públicas cobrem um total de 2.400.064 hectares.

2.4. Administração sustentável da floresta

Gestão sustentável de florestas significa usufruir da floresta, sem prejudicá-la. A gestão sustentável da floresta francesa conserva o máximo de possibilidades de evolução. Uma atenção particular é dada aos solos, à diversidade biológica dos ecossistemas e às paisagens. Para colocar em prática essa gestão sustentável, é estabelecido, para cada floresta, um projeto de manejo, que fixa os objetivos a atingir (produção de madeira, proteção dos solos, das plantas e dos animais, do respeito às paisagens e ao lazer) e os trabalhos a serem feitos por um período de 10 a 20 anos.

A diversidade biológica da floresta francesa é resultado da ação do Estado e dos profissionais que agem continuamente para melhor preservar as florestas de amanhã.

O organismo oficial que faz a gestão das florestas na França é o Serviço Nacional de Florestas (ONF). O Estado atribuiu a essa instituição quatro grandes missões: a) a proteção (proteger o território pela gestão dos riscos naturais e proteger a floresta pela criação de reservas naturais e biológicas); b) a produção (considerar as exigências econômicas, ecológicas e sociais); c) o acolhimento do público (a partir do manejo, da informação e da sensibilização sob o ponto de vista ambiental); e d) a atividade sob o ponto de vista natural (a serviço de todos os responsáveis do meio natural, no plano nacio-

nal e internacional). O ONF é responsável diretamente pela conta do Estado e das coletividades locais, somando mais de 12 milhões de hectares de florestas e de espaços naturais de uma grande diversidade.

O Serviço Nacional de Florestas assegura a preservação da natureza e o conjunto de florestas francesas. De acordo com a qualidade biológica, algumas florestas necessitam de medidas de proteção e de gestão particular. Nesse caso, elas são classificadas como florestas de proteção em reservas biológicas. O ONF planta 25 milhões de árvores por ano.

A área classificada como de florestas de proteção corresponde a 800.000 hectares. A França possui 146 reservas biológicas.

A administração das florestas francesas é o conjunto de serviços do Estado e de organismos subordinados que intervêm no controle, na gestão e no desenvolvimento das florestas.

Na França, essa administração é chamada de administração de águas e florestas. A expressão “águas e florestas” apareceu pela primeira vez na França em 1291, segundo as regras criadas por Philippe *le Bel*, que definiam o papel dos mestres das Águas e das Florestas. Desde 1881, a administração das florestas está subordinada ao Ministério da Agricultura. Ela compreende:

- a direção de florestas, que abrange o Serviço de Inventário Florestal Nacional e o Fundo Florestal Nacional, destinado a financiar as operações de reflorestamento;

- os Serviços Regionais de Manejo Florestal (SRMF);

- o Serviço Nacional de Florestas (ONF), que é um estabelecimento público de caráter industrial e comercial, criado em 1964 e encarregado da gestão de florestas do Estado e das coletividades públicas. Ele compreende 19 diretorias regionais na França metropolitana e 4 em além-mar;

- os Centros Regionais de Propriedade Florestal (CRPF), encarregados de orientar a produção florestal e de controlar a gestão das florestas particulares;

- o Instituto para o Desenvolvimento Florestal (IDF), encarregado da formação profissional dos proprietários de florestas particulares.

Os serviços de caça e pesca, bem como as atividades de proteção da natureza (parques nacionais e parques naturais regionais) estão subordinados ao Ministério do Meio Ambiente.

A administração de águas e florestas tem como principal função a conservação e exploração das florestas pertencentes ao Estado e às comunidades locais. A Lei francesa, datada de 30 de outubro de 1919, alterada pelo artigo 46 da Lei de Finanças, de 29 de abril de 1926, encarregou o Estado de fiscalizar as florestas das comunidades e estabelecimentos públicos.

Com o intuito de evitar o corte abusivo nas florestas de particulares, a Lei francesa de 22 de abril de 1922 considerou como florestas de proteção todas aquelas cuja conservação é essencial para proteção dos solos, em montanhas, encostas e para a defesa de avalanches. A lei de 25 de março de 1924 e o decreto de 20 de agosto de 1924 instituíram medidas contra os incêndios florestais e para a reconstituição de florestas queimadas.

3. As florestas na França

3.1. As florestas públicas

Essa modalidade de floresta cobre 4,2 milhões de hectares, o que corresponde a 28% da superfície da França. Essa porcentagem é relativamente modesta, justificando as políticas de aquisição de florestas pelo Estado. As florestas públicas são incontestavelmente melhores quando se trata de assegurar funções de interesse geral, como a proteção contra a erosão, conservação de dunas nos litorais e lazer nas florestas.

Essas florestas estão subordinadas a um estatuto particular, bastante protetor da floresta, e por um conjunto de regras de gestão e de exploração florestal, que constituem o

regime florestal. Esse regime estabelece regras de manejo para um período de 15 a 20 anos. Ele fixa objetivos e programas de ação (cortes e trabalhos), garantindo a indispensável continuidade da gestão florestal.

Desde 1965, após a reforma administrativa francesa, a gestão das florestas públicas passou a ser de responsabilidade do Serviço Nacional de Florestas (ONF).

3.2. As florestas do Estado

O Estado é proprietário de 2.500 unidades florestais somando uma área de 1,7 milhões de hectares. Aproximadamente 40% desse patrimônio provém de antigas terras de reis, 20% de terras confiscadas pelo estado durante a revolução, 22% foram adquiridas e plantadas no fim do século XIX com o intuito de recuperar áreas degradadas em montanhas e 18% foram compradas de particulares.

Essas florestas são as mais bem administradas e as mais produtivas tendo objetivos de interesses gerais.

3.3. As florestas de coletividades públicas

No início do período feudal, as florestas pertenciam ao rei, aos senhores feudais e às comunidades religiosas. A propriedade das comunidades apareceu durante o período feudal, quando passaram a ser dadas cartas de franquia. Essas florestas são de tamanhos variados. As comunidades possuem extensas florestas, que apresentam um importante papel no orçamento do povoado. Existem também florestas menores, cujo agrupamento facilita a gestão e os trabalhos e permite aos grupamentos obterem uma renda anual. O regime florestal pelo qual essas florestas são regidas é definido pelo ONF.

Os prefeitos das comunidades florestais podem ter uma influência determinante para a promoção do conjunto do patrimônio florestal de sua região. Encarregados de zelar por 2,5 milhões de hectares do patrimônio florestal das comunidades, auxiliados por milhares de conselheiros municipais influ-

entes, que escutam milhões de cidadãos, representam uma força florestal importante, mas ainda insuficientemente mobilizados para tirar proveito máximo das florestas.

3.4. As florestas particulares

As florestas pertencentes a proprietários particulares representam 72% do patrimônio florestal francês. Na Europa, esse número é ultrapassado somente por Portugal, que apresenta 81% de florestas particulares.

Na França, mais de 3 milhões de proprietários florestais dividem, aproximadamente, 10 milhões de hectares, o que significa que uma família em cinco possui uma área florestal.

Considerando as florestas particulares:

- 28% pertencem a aproximadamente 37 mil proprietários e são constituídos de florestas com menos de 25 hectares, pertencentes a um só proprietário. Esses 2,7 milhões de hectares seguem o plano de gestão, de acordo com a lei de 6 de agosto de 1963.

- $\frac{1}{4}$ dessas florestas está incluso nas explorações agrícolas.

- O restante pertence a outros pequenos proprietários que não usufruem da floresta.

Segundo a natureza jurídica dos proprietários particulares, a repartição de florestas é a seguinte:

- 96% das florestas, representando 80% da área, pertencem a pessoas físicas, de todas as categorias sócio-profissionais.

- 4% pertencem a grupos florestais ou sociedades diversas, possuindo 20% da área.

4. A produção florestal francesa

Com o objetivo de melhor conhecer as fontes de madeira do território francês, o inventário permanente de recursos florestais nacionais, conhecido como Inventário Florestal Nacional (IFN), foi instituído pela ordem de 24 de setembro de 1958. O Código Florestal Francês, em seu artigo L. 521, declara que o INF tem como objetivo fornecer aos departamentos (municípios) dados do

potencial da produção das florestas: superfícies plantadas, volume em pé por espécie e crescimento anual.

A evolução da colheita de madeira comercializada ao longo dos últimos quarenta anos na França teve um aumento global de 25% e um crescimento da mesma proporção de madeira de construção e industrial, em detrimento da madeira para carvão.

Dar maior atenção à produção de madeira para construção é o objetivo dos florestais franceses. Os silvicultores franceses sabem bem que essa madeira tem importante contribuição no somatório de sua renda.

As empresas de exploração na França realizam a exploração e o transporte da madeira, abastecendo as indústrias de primeira transformação: serrarias, painéis, celulose e lâminas de madeira. Elas possuem uma função às vezes técnica e de prestação de serviços e às vezes comercial.

Essas empresas apresentam três papéis econômicos importantes na mobilização da produção de madeira:

- fazem a prospecção da fonte disponível em uma zona geográfica que conhecem bem, e incentivam os pequenos proprietários particulares a venderem as árvores em pequeno volume;

- realizam uma triagem e a valorização da matéria-prima destinada a usuários diferentes;

- constituem-se num intermediário indispensável entre a produção de madeira de uma propriedade heterogênea e as necessidades industriais bastante diversificadas.

A produção florestal é bastante concentrada, pois mais de 75% dessa produção é assegurada por não mais que 30 empresas.

A comercialização das sementes e mudas florestais obedece a regras de qualidade genética. O Código Florestal Francês aplica a regra de que a colheita de sementes somente pode ser efetuada em povoamentos selecionados e classificados, observando-se as normas de idade e dimensões.

5. Contribuição da legislação francesa para a legislação brasileira referente ao desmatamento e incêndios florestais

Em tese, o desmatamento no Brasil resulta de uma série de fatores econômicos, sociais e da fragilidade institucional de se fazer cumprir a norma legal. Entre esses fatores, destacam-se: a) a distribuição fundiária, em que as pequenas propriedades com menos de 10 hectares representam menos de 3% das terras produtivas e as grandes propriedades com mais de 10 mil hectares representam mais de 40%; b) a distribuição da renda nacional, também altamente concentrada, com 66,1% da renda total sendo percebidos pelas famílias mais ricas, que correspondem a 20% do total de famílias; c) um sistema fiscal e de crédito para as atividades agrícolas que desconsidera as características agroecológicas e o emprego de práticas de sustentabilidade da floresta; d) a titularidade da propriedade rural condicionada ao desmatamento nas regiões de fronteiras; e) o conflito da administração pública: enquanto o IBAMA objetiva preservar a base florestal, o INCRA e outros órgãos de governo promovem assentamentos e práticas contrárias ao princípio da conservação, contribuindo para enfraquecer, ainda mais, os ecossistemas; f) o valor da madeira de determinadas espécies permite o financiamento da atividade madeireira, a qual obtém licença legal para fins de desmatamento; e g) os programas setoriais de desenvolvimento, que, muitas vezes, estimulam a ação antrópica não-sustentável sobre os recursos florestais.

Há, ainda, outros fatores que contribuem para o desmatamento na região amazônica. Entre esses, sobressaem as políticas governamentais, as quais implementaram um dinamismo na fronteira amazônica, os investimentos na abertura de estradas e demais componentes infra-estruturais estabelecendo eixos de desenvolvimento, aliados a outras iniciativas governamentais importantes, tais como: programas de coloniza-

ção, incentivos fiscais e de créditos destinados aos investimentos setoriais, projetos hidroelétricos e de extração mineral.

A concessão de autorização de desmatamento deve obedecer ao disposto na legislação vigente com relação aos limites máximos permitidos de desmatamento, localização da Área de Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente, verificando se as áreas anteriormente convertidas estão abandonadas, subutilizadas ou utilizadas de forma inadequada, e existência de áreas que abriguem espécies ameaçadas de extinção conforme legislação brasileira (Lei 4771, de 1965, artigo 15; Decreto nº 1.282; Instrução Normativa nº 3, do Governo Federal, de 4 de março de 2002; além da Portaria do IBAMA nº 113, de dezembro de 1995, e Resoluções do CONAMA nos 11 e 18). Nesse sentido, o livro preliminar, artigo L.1ER, o artigo L.4, o artigo L.6 e o artigo L.8 e o Livro III, Título Primeiro (artigos L.311-1 a L.311-5), além do capítulo III – Punições, do Código Florestal Francês podem contribuir para a melhoria da legislação florestal brasileira.

O livro terceiro desse código trata das penalidades que objetivam a proteção das madeiras e florestas. As extrações não autorizadas em solo de florestas são punidas com multas proporcionais ao volume de material extraído. Conforme esse livro, título primeiro, artigo L.311-1, nenhuma pessoa particular tem o direito de desmatar ou pôr fim ao destino florestal de suas terras sem obter, previamente, uma autorização administrativa.

Na Lei nº 85-1273, de 4/12/84, artigo 44, as operações voluntárias que provocam a destruição de uma área florestal francesa ou de seus recursos florestais são subordinadas à autorização, salvo se elas são feitas em aplicação de um serviço de utilidade pública. Após o reconhecimento da área, essa autorização é dada por um período de cinco anos.

Na Lei nº 93-3, de 4/01/93, a duração da autorização pode ser elevada para 15 anos quando o desmatamento tem como objetivo a exploração de lotes definidos au-

torizados em aplicação à Lei nº 76-663, de 10/7/76, relativa às instalações classificadas para a proteção do meio ambiente. Toda autorização para desmatamento dada sob esse título deve conter um contrato definindo as áreas a desmatar. Os termos desse contrato são fixados em função do ritmo previsto para a exploração. A autorização de desmatamento pode ser suspensa depois de iniciados os trabalhos, caso não haja cumprimento desse contrato.

A autorização administrativa somente poderá ser recusada com o aval da seção competente do Conselho de Estado. No caso da falta de resposta da administração dentro de um prazo determinado, o desmatamento pode ser efetuado.

As exceções das disposições do artigo L.311-1 do livro terceiro, título primeiro do Código Florestal Francês estão no artigo L.311-2. São elas:

1º – as madeiras plantadas com menos de 20 anos, exceto se elas são madeiras de áreas de reflorestamento;

2º – os parques com área inferior a 10 ha;

3º – as florestas com menos de 4 ha, salvo se elas fazem parte de outra floresta que a complete em 4 ha, ou se elas estão situadas sobre o pico ou encosta de montanhas ou se são provenientes de reflorestamento executado em aplicação do livro IV, títulos II e III, e do livro V;

4º – as florestas situadas em uma zona agrícola delimitada, em aplicação ao artigo 52-4 do Código Rural, se o desmatamento tem como objetivo uma aplicação agrícola ou pastoril (Lei nº 85-1273 de 4/12/85 – art. 34).

As sanções aplicadas, no caso de infração a esse artigo L.311-1, estão contidas no artigo L.313-1 (Lei nº 90-85, de 23/1/90) do capítulo III do Código Florestal Francês.

Pelo artigo L.311-3 (Lei nº 90-85 de 23/01/90) do terceiro livro do Código Florestal Francês, a autorização de desmatamento pode ser recusada quando a conservação da área plantada ou dos maciços que contém é reconhecida de utilidade para:

1º – manutenção de terras sobre as montanhas ou encostas;

2º – proteção do solo contra erosões e assoreamento de rios;

3º – existência de fontes e cursos d'água;

4º – proteção de dunas e encostas, contra as erosões do mar e o assoreamento de areia;

5º – defesa nacional;

6º – salubridade pública;

7º – necessidade de assegurar a revitalização nacional em madeira e produtos variados, no que se refere à madeira proveniente de reflorestamentos executados em aplicação ao livro IV, títulos II e III, e do livro V;

8º – equilíbrio biológico de uma região ou ao bem-estar da população;

9º – manejo de perímetros de ações florestais e de zonas degradadas mencionadas no artigo 52-1 do Código Rural Francês;

10º – proteção contra incêndios de áreas florestais, na qual está inclusa a parcela em causa.

No artigo L.311-4 do mesmo livro, a autoridade administrativa pode subordinar sua autorização de desmatamento à conservação do terreno, no caso de reservas plantadas suficientemente importantes para preencher o papel de utilidade definido no artigo L.311-3 ou para a execução de trabalhos de reflorestamento sobre outras áreas.

Na França, previamente a todo pedido de autorização de loteamento em uma área florestal, o interessado é obrigado a obter uma autorização de desmatamento (art. L.311-5).

O capítulo III do Código Florestal Francês versa sobre sanções referentes a atividades florestais. No caso de infração às disposições do artigo L.311-1, o proprietário é multado por hectare desmatado. A pena prevista pode ser aplicada contra os utilizadores do solo, os beneficiários das operações de desflorestamento, os empreendedores, ou outras pessoas responsáveis pela execução dessas operações.

No Brasil, as queimadas e os incêndios são problemas antigos, ligados principal-

mente à cultura do uso do fogo como prática agrícola no processo de ocupação e limpeza de área para eliminação de restos de cultura e de pragas e do manejo de pastagens.

Assim, o uso do fogo como prática agrícola é feito geralmente de forma aleatória, sem qualquer mecanismo de controle, o que resulta em áreas de queimadas significativamente maiores do que o necessário e, muitas vezes, em incêndios de grandes proporções.

As florestas “em pé” têm sido alvo de incêndios principalmente como resultado da intervenção humana (corte seletivo), por meio do “fogo de chão de florestas”, que destrói parcialmente o dossel e raramente é captado pelo satélite LANDSAT como desmatamento, ou pelo satélite NOAA como queimada.

Os incêndios florestais ganharam importância nas últimas décadas, pois foram responsáveis por uma média de 19.000km² de florestas perdidas por ano. Enquanto alguns incêndios são usados para converter as florestas em outras atividades de uso da terra, a maioria do prejuízo parece ser causada por incêndios acidentais e por incêndios destinados ao rejuvenescimento das pastagens. Entre 1997-98, esses fatores foram agravados pela ocorrência de anos excepcionalmente secos, devido aos efeitos do El Niño. Uma consequência disso é que grandes áreas da Amazônia brasileira, que aparentemente sofreram desmatamento, podem não ter sido desmatadas propositalmente. Tais áreas podem, simplesmente, ter sido “acidentalmente” queimadas muitas vezes. Essa pode ser uma das principais causas do aumento das taxas de desmatamento nos últimos anos.

Os incêndios florestais aumentam o risco de investimento do setor privado no manejo florestal sustentável. Os incêndios aumentam a mortalidade das árvores, diminuindo a produtividade da floresta e a qualidade do talhão florestal. Caso a tendência atual de aumento da frequência de incêndios

os florestais persista, isso poderá tornar-se uma séria barreira ao manejo florestal sustentável, especialmente em regiões com uma estação seca pronunciada.

Recomendam-se algumas medidas para contribuir na prevenção dos incêndios florestais: a) Campanha educativa. Deverá ser realizada com a finalidade de orientar e alertar a população para os riscos de ocorrência de incêndios e para os prejuízos provocados pelo uso indiscriminado do fogo. b) Fiscalização do uso do fogo. Deverá ser realizada para garantir que as determinações e os procedimentos exigidos para o uso do fogo sejam cumpridos. c) Monitoramento. Deverá ser realizado com a finalidade de manter sob constante observação as regiões onde o uso do fogo é um aspecto de risco diretamente ligado à atividade agropecuária e madeireira.

A legislação florestal brasileira em vigor para esse assunto (Código Florestal, Lei 4.771, artigos 11, 26 e 27; Decretos nº 84.107/79, nº 97.635/89, nº 2.959/99 e nº 3.179/99; Constituição de 1988, capítulo 6, artigo 225; Portarias nº 231-P, de 8/8/88, nº 254/88-P, de 25/8/88, e nº 94-N, de 9/9/98) deveria ser respeitada e cumprida, aplicando-se as sanções previstas. As falhas na legislação existente e a falta de pessoal na prática de extensão e monitoramento e também na fiscalização contribuem para agravar os incêndios e queimadas no país.

A legislação francesa pode em muito contribuir para aperfeiçoamento da legislação florestal brasileira sobre incêndios, sobretudo o Código Florestal, Livro III, Título II, Capítulo 1^{er}, artigos L.321-6 a L.321-12; Capítulo II, artigos L.322-1 a L.322-13, e Capítulo III, artigos L.323-1 a L.323-2. Também o Livro 1^{er}, Título V, Capítulo II, artigo L.152-1 a L.152-8.

Pela Lei nº 92-613, de 6/7/92, os trabalhos de manejo e equipamentos para prevenir os incêndios florestais franceses são declarados de utilidade pública a pedido do ministro encarregado das florestas, ou de uma coletividade pública. A declaração de

utilidade pública é pronunciada após consulta às coletividades locais interessadas e pesquisa pública, conduzida dentro das formas previstas pelo Código, de expropriação por causa de utilidade pública. Quando uma das coletividades locais consultadas ou o comissário pesquisador emite um parecer desfavorável, a declaração de utilidade pública é feita por meio de decreto do Conselho de Estado. O ato declaratório de utilidade pública determina o perímetro de proteção e de reconstituição florestal, no interior do qual os trabalhos de proteção são executados.

Conforme o Livro II, Capítulo II, artigo L.322-1, a autoridade superior pode, independentemente dos poderes dos prefeitos municipais, editar medidas que assegurem a prevenção de incêndios de florestas e de luta contra os incêndios.

Os prefeitos devem tomar todas as medidas para afastar os perigos de incêndios (artigo L.322-2).

As infrações às disposições legislativas e regulamentares relativas à proteção, à defesa e à luta contra os incêndios florestais são constatadas pelos:

- oficiais e agentes de polícia judiciária;
- engenheiros rurais e engenheiros de águas e florestas;
- técnicos e agentes do Estado encarregados das florestas;
- agentes do ofício nacional de florestas;
- guardas de caça e pesca comissionados por decisão ministerial;
- agentes de direção departamental de proteção civil e oficiais e profissionais de serviços de incêndios e de socorro (artigo L.323-1).

Os processos verbais feitos pelos engenheiros rurais, engenheiros de águas e florestas e técnicos e agentes de Estado encarregados das florestas têm fé, até que se prove o contrário, e são transmitidos ao procurador da República encarregado das acusações (artigo L.323-2).

O artigo L.321-1 assegura que as florestas situadas em regiões com probabilidade

de incêndios podem fazer parte de uma classificação nos conselhos municipais interessados e no conselho geral. A classificação é feita por decisão administrativa. Se houver alguma oposição, a decisão é tomada após julgamento do Conselho de Estado. Para permitir essa classificação, o diretor do Departamento de Agricultura, estabelece proposições de classificação por comunidade em função de riscos particulares que podem propiciar os incêndios, tais como clima seco, violência dos ventos e predominância de espécies resinosas (artigo R.321-1 do Livro III, Título II, Capítulo Primeiro). Como medida de prevenção, o artigo R.322-1 do Livro III, Título II, Capítulo Segundo proíbe o uso do fogo até uma distância mínima de 200 metros de qualquer tipo de vegetação ou florestas.

Esses artigos poderiam contribuir para o aperfeiçoamento de nossa legislação, recomendando-se políticas mais eficazes para combate a incêndios e queimadas no Brasil.

6. Considerações finais

Nos últimos anos, diversos eventos internacionais ressaltaram a importância das florestas tropicais, principalmente devido a sua diversidade biológica, sua função ambiental, seu valor cultural e social, reafirmando explicitamente a importância de seu manejo e, ao mesmo tempo, estabelecendo que este precisa obedecer a padrões mínimos que sejam compatíveis com a sustentabilidade e a facilidade de monitoramento.

Responsável por mais de 4% do Produto Interno Bruto (PIB) e por 8% das exportações brasileiras, a atividade florestal é essencial para o crescimento econômico do Brasil. Somente isso bastaria para explicar a necessidade de tornar a atividade florestal sustentável, conciliando a exploração com a proteção dos ecossistemas.

Soma-se a esse argumento outro de dimensões tipicamente brasileiras: 5,5 milhões de quilômetros quadrados do território brasileiro são cobertos por florestas nativas,

sendo que dois terços disso equivalem à Floresta Amazônica. Não apenas a economia, mas a própria vida dos brasileiros está profundamente associada à conservação e ao uso sustentável dos recursos florestais.

Sob o ponto de vista da economia, a atividade florestal fornece alguns importantes itens da pauta de exportações brasileira. O segmento de papel e celulose de fibra curta é o maior destaque, mas há também móveis, painéis de madeira, madeira serrada e beneficiada. O setor é responsável por mais de 2 milhões de empregos diretos.

Mas, o histórico da exploração econômica das florestas brasileiras não oferece muitos exemplos de condutas ambientalmente ideais. O uso de tecnologias inadequadas e falhas nos processos de gestão das atividades florestais ocasiona a degradação dos ecossistemas brasileiros. A maneira como os recursos naturais vêm sendo utilizados no Brasil provocou um drástico comprometimento do bioma Mata Atlântica, reduzida a 7% de sua área original, e ameaça também os biomas Caatinga, Cerrado e o da Floresta Amazônica.

É preciso investir em atividades de implantação e manejo de florestas nativas e plantadas, na regulação do regime hidrológico e na conservação do solo e proteção da biodiversidade, e efetivar a legislação pertinente a cada bioma.

O Brasil é o maior produtor e também o maior consumidor de madeira tropical do mundo. A Amazônia concentra a produção de florestas nativas, enquanto as plantações estão localizadas nas regiões Sul e Sudeste. Essas plantações têm garantido o suprimento de matéria-prima florestal para a indústria de móveis, siderúrgica e de processamento de madeira e de papel de celulose.

Em alguns casos, como na Amazônia, o custo dessa produção para o meio ambiente é nefasto, repetindo o modelo de uso predatório das florestas de Araucária e da Mata Atlântica. Responsável por mais de 30 milhões de metros cúbicos de madeira em tora, correspondendo a 85% da produção anual

de florestas nativas, a exploração madeireira na Amazônia responde também por um índice inaceitável de desperdício, devido ao ineficiente modelo adotado para o processamento e beneficiamento das toras, que permite o aproveitamento de apenas 35% do estoque removido.

Na Caatinga, a produção de lenha responde por 35% da matriz energética do Nordeste e é um importante fator gerador de empregos, sobretudo durante os períodos de estiagem. Mas a maior parte da produção lenheira é feita sem o manejo adequado, mesmo havendo registros de experiências bem-sucedidas de manejo sustentável, revelando que o sistema é capaz de manter o uso das florestas continuamente, além de contribuir para a melhoria da qualidade de vida e para a conservação dos recursos hídricos.

É nesse contexto que este estudo traz suporte para possíveis modificações na legislação florestal brasileira, visando contribuir com o uso sustentável de florestas nativas e plantadas, incentivando o fomento das atividades de reflorestamento, buscando meios de recuperar áreas de preservação permanente, de reserva legal e alteradas, buscando também apoiar iniciativas econômicas e sociais das populações tradicionais e indígenas que vivem nas florestas, oferecendo meios para reprimir desmatamentos ilegais e extração predatória de produtos e subprodutos florestais e demonstrando como o Estado pode prevenir e conter queimadas e incêndios florestais no país.

As alterações na legislação florestal brasileira podem dar amparo legal para o Programa Nacional de Florestas, promover o uso sustentável das florestas de produção, apoiar o desenvolvimento das indústrias de base florestal, ampliar os mercados interno e externo de produtos e subprodutos, valorizar os aspectos ambientais, sociais e econômicos dos serviços e benefícios proporcionados pelas florestas públicas e privadas e estimular a proteção da biodiversidade e dos ecossistemas.

A legislação é um dos principais instrumentos de políticas públicas. É a legislação que começa a estruturar o arcabouço institucional e jurídico para a concretização de intenções antes informais e difusas. É fato que o Código Florestal atualmente em vigor está desatualizado e precisa de reformas. A divergência entre os diversos segmentos da sociedade que têm interesse no setor florestal está na forma de proceder a essas reformulações.

O Código Florestal sempre foi um assunto muito polêmico, principalmente por interferir diretamente na restrição ao direito da propriedade. Numa sociedade capitalista, em que a propriedade privada é um direito sagrado, falar-se em interesse coletivo torna-se quase uma heresia e sempre representou uma ameaça aos setores mais conservadores. A condução desse assunto, portanto, coloca em dúvida o processo democrático brasileiro, que acaba por privilegiar determinados setores da sociedade, setores esses que possuem interesses muito específicos. A vigilância da sociedade civil organizada é de suma importância para esse processo, sobretudo para evitar que os interesses de grupos conservadores sejam viabilizados às pressas, em prejuízo de uma discussão mais ampla do Código Florestal, para buscar o interesse da sociedade como um todo e a defesa da qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

O Código Florestal de 1965, estabelecido pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, pressupunha um decreto de regulamentação, que deveria ter sido emitido em seguida à promulgação dessa lei, o que não ocorreu até os dias de hoje, ou seja, 40 anos depois.

O Código Florestal Francês, sobretudo o livro preliminar “Princípios fundamentais da política florestal”, em seus artigos L.1^{er} a L.14, bem como a lei de orientação sobre as florestas, pode servir de base para uma reformulação da legislação florestal brasileira no que concerne à construção de uma política florestal eficaz para o Brasil, considerando os diferentes biomas. Em particular, o bioma amazônico merece uma legisla-

ção específica, considerando o seu papel ecológico, econômico e social.

Existem diversos pontos críticos a vencer, para se fazer aplicar uma política florestal que coincida com a importância florestal do Brasil em nível mundial. Por outro lado, percebe-se uma mobilização de diversos setores da sociedade engajados nesse desafio.

Um exame aprofundado dos princípios fundamentais da política florestal apresentada no Código Florestal Francês nos leva a pensar que eles podem ser considerados como uma base para a reformulação do Código Florestal Brasileiro, tendo em vista a experiência de muitos séculos da administração das florestas francesas.

Considerando as dimensões florestais brasileiras, a importância social, econômica e ambiental do setor, o Programa Nacional de Florestas (PNF), atual instrumento de política florestal pública, é tímido, merecendo evoluir, criando-se uma política florestal para o país, quem sabe sediada em um Ministério próprio.

Referências

- BADRÉ, L. *Histoire de la forêt française*. Paris: Arthaud, 1983.
- BAZIRE P.; GADANT J. *La forêt en France: la documentation française*. Paris: [s.n.], 1991.
- CÓDIGO florestal francês. Paris: Dalloz, 1993.
- CONNAITRE l'Onf. *Office National des Forêts*, Paris. Disponível em: <www.onf.fr>. Acesso em: 09 de ago. 2003.
- DECENCIÈRE-FERRANDIÈRE. Le domaine forestier privé de l'Etat, *Rev. Trésor*, Paris, 1978.
- FEULLUS précieux: les trésors de la forêt française. Disponível em: <<http://www.boisforet.info>>. Acesso em: 24 out. 2002.
- GONÇALEZ, N. M. E. F. *Les apports de la législation Française à la législation forestière brésilienne*. 267p. These (Doctorat) – Université de Nancy II, Nancy, 2004.
- RIBEIRO, J. F.; SILVA, J. C. S.; BATMANIAN, G. Fitossociologia de tipos fisonômicos de cerrado em Planaltina, DF. *Revista Brasileira de Botânica*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 131-142, 1985.