

PERIODIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA, DAS ORDENAÇÕES AO PRIMEIRO CÓDIGO FLORESTAL

Claudio Eduardo de Castro¹

DAS ORDENS DA NASCEDOURA COLÔNIA E SEUS REFLEXOS NA LEGISLAÇÃO DO PAÍS VINDOURO. OS PRIMEIROS PERÍODOS DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

Periodizar assuntos em tempos históricos é um desafio à ciência, uma vez que o passado se nos apresenta em documentos, fatos, notícias, acontecimentos cujo contexto é-nos de difícil apreensão. A política ambiental brasileira vem sendo entendida como tácita somente a partir do primeiro Código Florestal, a partir de onde os estudos se dedicam à periodização. Por entendermos haver anteriormente garantias legais e políticas de proteção da natureza alicerçadas por modos sociais diferentes vamos aqui focar-nos na seleção de determinados aspectos que ao longo dos séculos possam refletir nosso objetivo que é demonstrar a relação legal brasileira com a natureza anterior à década de 1930. Seleccionamos fragmentos da história política e legislativa do Brasil, cientes de estarmos produzindo ao mesmo tempo, iluminações e exclusões, silêncios e esquecimentos, para podermos simplificar e apreender algo da realidade – compreendida como um espetáculo exuberante, móvel, formado pela trama intrincada de problemas e aspectos diversos e contraditórios – mas tentando escapar dos absurdos a que a esquematização conduz (MARTINS, 2008). Pensamos que certos modelos servem para explicar o desenrolar da relação de nossa sociedade em construção e sua relação com o ambiente, refletida nos fatos legais e políticos e por isso não podemos abrir mão do convencionalismo, estando imbuídos dos paradigmas hegemônicos na sociedade ocidental construtora de uma única cultura do *saber* que ignora a diversidade epistemológica, como lembra Santos (2003) quando tratou da modernidade e as alternativas epistemológicas contemporâneas.

Em outros momentos, especificamente na contemporaneidade, exigem-se articulações mais complexas, com aportes segundo a diversidade espaço-temporal

que a preservação dos ambientes vem apresentando segundo interesse estratégico para a manutenção de certo equilíbrio de fragmentos específicos do planeta e até dele próprio. À medida que o valor de mercado impõe o cercamento e apropriação de ambientes outrora sob a dinâmica das relações mais naturais, onde os impactos antrópicos são menos visíveis, outros fragmentos desse espaço são elevados à categoria de preservação, construídos por significados, subjetividades, tempos e fluxos cuja relação se estabeleceu por dezenas e até centenas de anos. Esse cenário é onde se desenrola o tecido mutante de um espaço em gestação que deve incluir novos olhares, novos sentidos à vontade, outros prazeres, afazeres, tempos, permanências, espiritualidades, enfim uma realidade. É esse o interesse que vem se impor neste momento: um saber construtivo (na história) de conhecimento desta complexidade, de onde surgem inevitavelmente ciclos prevaletentes de paradigmas e contextos históricos refletidos na política ambiental, que pretendemos periodizar.

Para isso vimos concordar com Martins (2008, p.76) ao tratar da história e sua relação com o meio ambiente, ele lembra-nos dos benefícios que isso pode trazer para a discussão crítica dos temas ecológicos, quais sejam, articular outros aportes, como os da geografia, da economia, do direito e das diversas áreas naturais, contribuindo no aprofundamento e dinamização dos debates e dos estudos ambientais.

Assumidamente estamos buscando pensar a questão ambiental, neste viés evolutivo no tempo e em suas manifestações político-legais, com o interesse reflexivo mais complexo demandado por uma leitura transdisciplinar, em um movimento da própria ciência na busca de transcender limites e fronteiras. Como prega Leff (2002), sobre a construção de um novo paradigma ambiental, alicerçado em uma *epistemologia ambiental*, estes novos saberes devem ser transdisciplinares e transcendententes à ciência e à disciplina. Nesta construção o ambiente não é um objeto aleatório, perdido no processo de construção científico e nem mesmo reconstituído pela interdisciplinaridade que faz apenas um jogo disciplinar. O ambiente só será entendido na construção de conhecimento pela transdisciplinaridade e só se completará no equilíbrio ecológico e na justiça social.

Neste sentido é que passaremos agora à problemática ambiental brasileira, contextualizando-a com certo enrijecimento disciplinar, mas sem perder de vista sermos produto desta ciência das disciplinas, procurando uma integração de conhecimento e uma *retotalização* do saber cientes de que nossas ferramentas de saber sistêmicas e interdisciplinares estão limitadas à reorganização do saber disponível, são insuficientes para satisfazer esta demanda de conhecimento. Buscamos um saber ambiental que ultrapasse o campo da racionalidade científica da objetividade do conhecimento emergindo em novas estratégias conceituais, onde há novos valores, sem a tradicional pretensão de cientificidade, como disse Leff (2002, p.168) saber ambiental é afim com a incerteza e a desordem, com o campo do inédito, do virtual e dos futuros possíveis, incorporando a pluralidade axiomática e a diversidade cultural na formação do conhecimento e na transformação da realidade.

Para Ribeiro (2005, p.14) que periodizou a evolução internacional da questão ambiental e discutiu o poder e a geopolítica envolvidos nessa questão, o ato de periodizar significa estabelecer intervalos temporais artificiais para facilitar a compreensão de processos pretéritos. Somamos a isso a importância de identificar a legislação produzida ao longo do tempo, indicando projetos que ganharam materialidade a partir da ação humana.

Cunha e Coelho (2008) periodizaram a política ambiental brasileira focando-a na produção de Leis de cunho efetivamente conservacionista. Iniciam a periodização somente no século XX, justificando a inexistência de Leis ou políticas anteriores a esse período que possam ser designadas como conservacionistas por não apresentarem caráter marcadamente ambiental. Para os autores, a década de 1930 marca a primeira fase do período de nossa política que se estende até 1971, em que se constrói uma base regulatória dos usos dos recursos naturais; a segunda fase vai até 1987, quando, segundo eles, ocorre o ápice de ações intervencionistas do Estado, concomitante à percepção de crise ambiental global; a fase terceira vem desde a promulgação de nossa última Constituição (1988), quando o

desenvolvimento sustentável, a democratização e a descentralização decisória se estabelecem.

Esta periodização desconsidera a importância das fases anteriores ao nosso primeiro Código Florestal e Código das Águas, em 1934, e amalgama o período pós Constituição numa homogeneidade que efetivamente não há, já que os avanços se deram no âmbito da regulação (Leis), porém andaram por caminhos diversos no que tange à ação direta do poder público (políticas estruturadoras) e muito mais nas que se referem às políticas indutoras, as que se referem às ações dos cidadãos, suas opiniões e percepções.

Se considerarmos um foco nas relações sociais, cujas três políticas se entrelaçam – as regulatórias, as estruturantes e as indutoras – não poderíamos deixar de considerar os anos anteriores à década de 1930. Contrariamente aos autores Cunha e Coelho (2008), consideramos que existiram ainda duas fases anteriores à fase republicana pós-getulina de nossa política ambiental, uma vez que ao se firmar na década de 1930 as Leis e políticas conservacionistas tão abrangentes, isso não poderia se fazer sem antes haver-se construído alicerces na dinâmica da sociedade.

Periodizar sob a consideração única da representatividade eloquente do conservadorismo legal é desqualificar a história anterior que levou à construção da possibilidade de embates, debates, minúcias legais e contextos históricos construtivos das forças que permitiram tal efetividade. Desta forma, consideramos que anteriormente aos anos da década de 1930 o conservadorismo se fez presente mesmo em Leis, mas de forma mais efetiva, na construção do pensamento ecológico conservacionista que permitiu a construção e legalidade desse período.

O *primeiro período* importante é o das Ordenações, que já legislavam sobre um ambiente natural que se escasseava e cuja posse era prioritariamente do Estado, no papel do rei, e os crimes contra os bens da natureza se pagava com a reparação do dano ou o degredo. Nesta primeira fase, o espaço se caracterizava

pelos recursos que vinham sendo usados há muito tempo, na Metrópole, e a fauna e flora naturais raleavam, se fazia necessário, pois, uma normatização explicitada, bem como sua execução pelo poder. É importante ressaltar que a marca desta fase é a total ausência da indução em nossa política, já que os que não descumpriam as normas foram degradados.

No Brasil grande, parte dos condenados era alocada e se submetia a um senhorio do poder de Portugal (os proprietários das terras) imbuído dos três poderes. Nestes anos, que se estendem até nossa independência, findando com o primeiro código criminal do Brasil, em 1830, há legislação criminal quanto ao ambiente que visava resguardar recursos aos detentores do território nacional, em primeira instância, com pouca, e em certos casos, nenhuma indução. O exercício do poder estava associado às oligarquias coloniais rurais que vêm se distinguir depois, associando-se ao nascente Império do Brasil. Os recursos são garantidos em sua perpetuidade pelas Leis, mesmo que não em sua aplicação, por serem a garantia de manutenção de renda.

Com a independência e a discussão de soberania, de identidade e de que Leis haveriam para garantir um país de fato, elabora-se o código criminal de 1830, no qual o corte de madeira passou a ser crime, se praticado sem autorização, somado a isso, em 1850, a Lei 601 (BRASIL, 2010a) ordenou a posse de terras, o crime de desmatamento e incêndio, ao que o desvirtuamento foi considerado crime. Neste *segundo período* o foco passa a ser a terra, passando a ter valor de mercado e desviando-se dos recursos naturais diretamente.

Nesta fase, a influência das reformas ocorridas em Portugal e disseminadas aqui por José Bonifácio, incluiu-se a questão ambiental na pauta social e política, mesmo que oficiosamente e paralela às Leis. Enquanto o Estado caminhava para uma ordenação liberal que culminou na República, alicerçada nas oligarquias rurais exportadoras, alguns expoentes dessa elite se esforçavam em criar Leis e espaços naturais preservados. O sentido construído a partir de 1830, com o Código Criminal e depois a Lei de Terras, vai amadurecendo até a Revolução de 1930. Este período

é marcado pela nascente consciência ambiental contraposta à realização de um espaço que garantiu leis de interesse dos proprietários dos latifúndios, que mudará após a Revolução de 1930-32 com os auspícios da emergente classe industrial e mercantil.

A década de 1930 encerra a fase da política ambiental colonial e inaugura a fase republicana, onde o poder legal sobre o ambiente passa as mãos do Estado federativo. O período que se segue à Revolução de 1930 até nossos dias, pode ser entendido em duas distintas partes, ao passo que Cunha e Coelho (2008) o fazem por três. Traçaremos considerações sobre os períodos coloniais, dada a brevidade deste espaço.

OS PRIMEIROS PERÍODOS DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA, DAS ORDENAÇÕES À NASCENTE QUESTÃO AMBIENTAL

O Primeiro Período da Política Ambiental Brasileira: Ordenações portuguesas e a preocupação com os recursos naturais

Antes de haverem se lançado ao mar em busca de garantir terras, à época da colonização, os portugueses se preocupavam em legislar sobre os direitos de quem possuía os animais, sejam eles cativos ou não. Nessa sociedade marcadamente rural e agrícola, a caça era uma fonte proteica muito importante, ao ponto de haver-se legislado nas *Ordens Afonsinas* sobre a posse dos recursos animais da natureza, constantes no Livro V² o que versa sobre crimes.

A posse de ave alheia é considerada como crime e deve ser penalizado segundo uma hierarquia valorativa. Aos animais selvagens atribui-se pertencimentos distintos, o cervo pode ser cativo, neste caso participa da lista de crime e punições das *Ordens*, sendo selvagem (*animalia bruta*) pertence ao rei, a quem deve ser entregue. A caça com uso de cães e aves de rapina era uma prática nesse tempo, visto haver uma cláusula garantindo o ressarcimento do proprietário de cordeiro ou outro animal qualquer que porventura fora aprisionado.

Os animais ainda não domesticados, considerados feras, poderiam ser presos em laços em armadilhas, e se encontrados em armadilhas e laços alheios deveriam ser devolvidos, se não oferecessem risco, caso em que poderiam ser sacrificados e guardados para si, indicando territorialização de espaços naturais. O território, dito sem algum contexto, remete-nos na maioria das vezes ao Estado-nação, “[...] em grandes espaços, em sentimentos patrióticos (ou mesmo chauvinistas), em governo, em dominação” (SOUZA, 2007, p.81). Queremos externar qual território vimos tratar, como alerta Costa (2006, 40-42), disso depende quais são os fatores que levam à constituição do território, ou seja, à territorialização. O território pode ser preponderantemente político, relaciona-se ao espaço-poder institucionalizado; econômico, no qual ele é fonte de recursos ou incorpora-se no embate das classes sociais e na relação capital-trabalho; e o cultural, no qual ele se liga ao simbólico, e de certa forma subjetivo, portanto é resultado da apropriação do espaço vivido. Neste caso referimo-nos a uma quarta vertente, a natural(ista), esta mais antiga, que entende território nas bases das relações da sociedade e natureza, cuja importância reside no equilíbrio entre o grupo social e os recursos.

As *Ordens Afonsinas* (COIMBRA, 2009a) são as que vigoram no início da colonização brasileira, que serão reformadas pelas *Manuelinas* (COIMBRA 2009b) e depois as *Filipinas* (COIMBRA 2009c), encerrando-se esta fase de ordenações com a vinda da família Real, períodos em que o meio ambiente era protegido em seus bens de exploração.

No primeiro quartel do século XVI foram compiladas as Leis que foram revisadas ou reformuladas, originando as *Ordens Manuelinas*. Para Pieroni (2001) as alterações das ordens anteriores ficaram formalmente iguais, divididas em cinco livros, em títulos e parágrafos. As novas leis não se fizeram referir às anteriores - e esta é a mudança principal – mas sim como decretos. Aqui aparece uma nova ‘ordem’ para regular as ações da sociedade, o uso do fogo, nela qualquer pessoa que voluntariamente ou não, cause danos por fogo aos bens de outrem, recebia penas de ressarcimento dos danos pelo causador. Se quem o fez foi algum escravo a mando, esse será açoitado e seu dono custeará os danos, inclusive ficando

obrigado, se não tiver recursos, a vender o escravo para quitar a pena³. Os juízes tinham o poder de autorizar as queimas com fins de caça e de agricultura, porém os danos a terceiros advindos sofrem as mesmas sentenças.

A caça era permitida, porém regulamentada por restrições de época e formas de se caçar. As penas variavam de pagamento em reais até a degradação em África. Fica claro o caráter utilitário que os decretos dão aos recursos da natureza, emanando um caráter institucional dos mesmos. As *Ordens* legislam sobre o ambiente circunscrito ao modo de vida da época, e não poderia ser de forma diversa. As *Ordens Manuelinas* eram editadas por decretos reais, ao que lhe foi alcunhado o nome de Leis Extravagantes. Foram tão exageradamente publicados que ao término daquele século tornaram-se obsoletas, e ao gosto da história, precederam as *Ordenações Filipinas*, representando o momento em que Portugal teve seu reino anexado à Espanha.

As *Ordenações Filipinas* viriam substituir as *Manuelinas* num cenário político peculiar: momento em que as Coroas Portuguesa e Espanhola foram unidas por circunstâncias históricas. No final do século XVI (1595) as Ordenações Filipinas foram aprovadas e entraram em vigor no início do século XVII (1603)⁴, com o mesmo aspecto das anteriores, dando maior sistematização e organização às *Manuelinas* que se fizeram enxertar por decretos. Passados três anos da separação das Coroas portuguesa e espanhola (1640), D. João IV legitima-as como o corpo legislativo de Portugal (PIERONI, 2001).

Nestas ordenações começa a aparecer a preocupação da manutenção dos recursos da natureza predatoriamente usados, no título *Dos Que Cortão Arvores de Fructos, ou Soveiros, ao Longo do Téjo*. Nele é crime cortar qualquer árvore frutífera, ato punido com três vezes a estimativa de valor dessa árvore. Notemos duas faces do direito ambiental modernamente muito discutidas, a propriedade privada do recurso florestal e o seu valor. O *Sovereiro, Ensinho, Carvalho e Machieiro*, ficam protegidos de corte raso e de uso para carvão, cinzas ou da casca, na área da bacia hidrográfica do rio Tejo, de certa altura até sua foz, em Lisboa. Os

que tiverem plantação dessas espécies podem-na cortar, não para carvão ou cinza, neste caso sofrerão as mesmas penas – que podem chegar ao degredo por quatro anos em África ou por toda a vida no Brasil. Os títulos referentes às aves, caça e animais selvagens repetem-se também nestas ordens.

As *Ordens* objetivavam proteger e até manejar recursos em terras brasileiras, especialmente a madeira, pois ela era a base para a indústria naval mercante e de guerra e para aquecimento no inverno europeu. Ao findar o século XVIII, a Coroa portuguesa preocupava-se com a preservação das matas do Brasil, pensando na perpetuidade do recurso madeireiro, já escasso nas áreas litorâneas do Nordeste. Em alvará real de 1795 (BRASIL, 2009a; 2010), argumentava-se que sendo largamente usual o corte de madeira nas matas brasileiras, e altamente permissível, irregulares e com tamanha lassidão, que com essa prática em pouco tempo nenhuma haveria mais que permitissem seu deslocamento das proximidades dos portos, e asseverava que deveriam manter-se reservas constituídas de *Paus Reais* para pôr fim à liberdade existente quanto ao recurso madeireiro.

O Alvará ordena reservarem-se matas nos portos e em áreas circundantes e nas margens dos rios constituídas por matas, bem como que os cortes se destinem somente à construção de embarcações com a precedente autorização do governador e capitão geral que devem ter conhecimento da necessidade, direito, e justiça, que possa fazer permissível, e tolerável a sua concessão. Tal preocupação real demonstra já àquela época a preocupação não só com o recurso econômico fundamental, madeira, mas a proteção dos rios com suas matas protetoras, que virá a constituir-se no que hoje é a Área de Preservação Permanente de corpos d'água.

Há que se ressaltarem outros dois termos usuais contemporaneamente e que já se apresentam como pano de fundo destas *Ordens*, o zoneamento ambiental, emanado da vedação de áreas e épocas permitidas à caça, que indica já uma forma de manejo dos recursos; o outro é a compensação de dano ecológico, revelado pela reparação por árvore abatida. As *Ordenações* vigoram até 1830 quando entra em vigor o Código Criminal, alicerçado na Constituição do Império do Brasil, de 1824.

O Segundo Período da Política Ambiental Brasileira: a terra como atributo legal e nascente consciência ambiental

A partir deste período o país começa a apresentar uma crescente preocupação ambiental, a bem da verdade pouco refletiva nas Leis, como atesta Pádua (2004) sobre a crise colonial, o iluminismo e as origens da crítica ambiental no Brasil. Seus estudos desvendaram o papel influente de José Bonifácio e sua relação com as mudanças que vinham ocorrendo em Portugal, desde a reforma universitária de 1772, quando Domenico Vandelli estabeleceu-se com essa finalidade, atendendo convite do governo de Marquês de Pombal.

O impacto intelectual desse representante do iluminismo italiano, moderado e afeito ao catolicismo, foi enorme na tradicional cultura portuguesa, vindo a participar da criação do jardim botânico de Coimbra e Lisboa, da academia das Ciências, além de comandar a reforma na Universidade de Coimbra. Para Dean (1996) apesar das ciências portuguesas ficarem na periferia do iluminismo, havia um paralelismo de acompanhamento e o papel de Vandelli foi fundamental por alertar para a vantagem da França e Inglaterra por já haverem se convertido mais amplamente aos preceitos iluministas, garantindo maior projeção no que se refere a modernidade e progresso.

Nessa época afluíu à Coimbra uma jovem elite brasileira, por não haver aqui ainda cursos superiores. Pádua (2004, p.4) relata que dos 866 estudantes que em cem anos (1722-1822) se formaram na metrópole, pouquíssimos focaram seu trabalho intelectual na crítica quanto à realidade da colônia. Porém, uma minoria veio constituir o primeiro grupo de nascidos no país cujas concepções filosóficas de natureza, direito e economia se firmaram no pragmatismo e progresso do iluminismo europeu. Concomitante, no início do século XIX, passou-se a modernização da colônia com vistas à sobrevivência e fortalecimento do império, cuja alternativa se firmava na transferência da Coroa para o Brasil. Nesse contexto, com uma minoria dentro da minoria, que emergiram os fundadores da crítica ambiental brasileira, capitaneados por José Bonifácio, a quem o autor considera como o fundador da crítica sistemática da destruição da natureza ambiental no Brasil.

Bonifácio permaneceu na Europa por mais de trinta anos, e, comissionado pelo Estado português, viajou a estudos por vários países, convivendo com nomes expressivos do naturalismo de seu tempo. Ao regressar ao Brasil, em 1819, suas reflexões ganham um sentido mais amplo, enfatizando a reforma ambiental para superar-se o passado colonial. Sua maior influência foi vincular a produção escravista à destruição do ambiente natural, calcado obviamente no humanismo iluminista. Esta corrente gozava de uma pequena parcela dos ainda poucos ambientalistas coloniais, cuja maioria considerava possível manter a escravidão e mudar-se o caráter destrutivo da economia. Até o segundo terço do império brasileiro as idéias quanto à escravidão foram questionadas cada vez mais, mas uma outra foi unanimidade: o progresso. Para Pádua (2004, p.19) as idéias de Bonifácio vislumbravam um projeto de país, e esses ideais detinham um grande peso simbólico até meados do século XX, quando ganham mais força referencial.

Sobre o ideal de desenvolvimento e progresso econômico dessa época destaca-se uma característica fundamental entre os ambientalistas, o enfoque fisiocrata de política liberal de progresso baseado em um modelo rural, cujo ideal era uma agricultura moderna que não representava destruição ambiental, mas caminho curto para um país civilizado (PÁDUA, 2004). Este viés político é uma das marcas do ambientalismo brasileiro, quando da abolição da escravatura, que fugiu à religiosidade ou ética humanista mais presente em outras colônias.

Não por acaso então o período entre a independência e a república será marcado pela supremacia de uma política ambiental que vem modernizar as relações de produção rural mais que ensejar a relação harmoniosa entre o homem e a natureza. A ecologia esteve presente em âmbito minoritário, aqui e ali sendo apregoado por alguém, sem, contudo fazer-se presente oficialmente. Assim, como expresso no primeiro Código Criminal brasileiro, de 1830 (BRASIL, 2010d) ficou tipificado como crime o corte ilegal de madeira e a Lei nº 601/1850 (BRASIL, 2010a) discriminou a ocupação do solo no que diz respeito a ilícitos como desmatamentos e incêndios criminosos, na prática puniam-se aqueles que de alguma forma

prejudicassem os interesses da Coroa ou dos latifundiários ou grandes comerciantes.

A terra foi o que alinhavou o emergente país Brasil, aliás, desde o início de sua ocupação. Drummond (1999) comenta que o rei de Portugal inicialmente cedia as terras brasileiras em troca de pagamentos anuais, configurando assim uma classe detentora do bem de maior valor à época. A esses súditos de confiança, delegava funções públicas de ordem judicial, militar e mesmo fiscal. Isso se fazia necessário, uma vez que, como comentado anteriormente, os degredados eram enviados para as colônias e, desprovidos de terras, serviam como força motriz da ocupação do território, mais tarde associada a escravatura. Esse poder privado desde cedo se combinou com o seu poder político. Essa forma de controle do território da colônia permaneceu por séculos, estando na base da questão ambiental que pensa o progresso pela modernização rural, esta que representa um ambiente melhor, ajudando a consolidar uma estrutura de latifúndio em quase todas as regiões brasileiras de ocupação mais antiga.

Após a independência, o imperador passa a doar terras através de cartas, desde que fossem consideradas terras incultas, somente aos súditos de sua confiança, capazes de estabelecerem-se, gerando grandes áreas de propriedade particular e familiar. A Lei de Terras (BRASIL, 2010a) irá marcar uma mudança aparentemente substancial à questão da terra. Ela garante que só se poderiam ocupar as terras pela compra e venda ou pela autorização do Imperador, as já ocupadas receberiam título de propriedade, se nela residissem e produzissem seus proprietários. Outra face dessa Lei é a propriedade Estatal de todas as terras não ocupadas que poderiam ser adquiridas somente por compra pública em leilões, cujo pagamento seria realizado a vista. O Estado considerava a partir de então como devolutas todas as terras do país que não houvessem sido ocupadas até então. As posses só seriam legitimadas a quem se estabelece nelas antes da medição e não questionadas por 5 anos ou se estabelecidas após a demarcação, ou não perturbadas por 10 anos. Estas cláusulas iniciam oficialmente os conceitos largos de direito sobre as terras adquiridos por usucapião⁵ que modernamente dão direito

aos sem outra posse de bem imóvel que passam a ter direitos sobre a área ocupada.

A primeira Lei de Terras vem estabelecer critérios essenciais que a partir dela tornaram-se direitos consensuais no Brasil. O mais significativo foi o valor monetário da terra, passando definitivamente o país para o modelo de gestão de mercado no que tange ao universo rural, agora até o bem que mais marca a relação colonial deixa de ser concessão para ser mercadoria. O que hoje conhecemos como um conceito ambiental chave da constituição de 1988, o poluidor-pagador, foi suscitado já nesta Lei, ao responsabilizar pelo dano ambiental, em seu artigo segundo. Não só faz referência à responsabilidade ao causador do dano, como também o torna crime, sujeitando-o à prisão além da multa.

Resende (2002, p.64-65) comenta que a Lei de Terras de 1850 foi quase ineficiente para a demarcação das terras devolutas, e que, portanto nunca serviram à efetiva colonização, como se esperava, dada a resistência por parte dos fazendeiros-posseiros à demarcação destas terras devolutas coincidiu com a falta de empenho governamental, e a sua indefinição deixou aberto o caminho para a grilagem, facilitado ainda pelas sucessivas alterações nos prazos de demarcação das sesmarias, que chegaram até o início do século seguinte. Ele distingue duas vertentes na concepção jurídica quanto à terra, primeiro a que postulava ser o Estado brasileiro o sucessor da Coroa portuguesa, portanto proprietário das terras e gestor com interesses públicos. Neste caso a demarcação seria uma ordenação administrativa, não jurídica, devendo ser executada, e decidida por demandas, como usucapião.

A outra, que obteve eficácia, ao contrário da anterior, buscou justificar o apossamento de terras públicas, sendo o Estado um proprietário e não guardião do território, e, portanto sujeito à usucapião. A Lei se determinou, desta forma, pela dinâmica social que vigorava na época.

O início dos anos 1860 marcou-se de forma diversa manifestando certa

evolução da consciência ecológica no Brasil dando vazão à intelectualidade influenciada pelas idéias de José Bonifácio. Para isso é necessário entender o papel da cidade do Rio de Janeiro nesse período. A cidade tornara-se capital da colônia (em 1763) pela necessidade de fiscalizar-se o escoamento do ouro e ganhou um grande crescimento urbano especialmente após a vinda da família real, no início do século seguinte. Nos seus primeiros anos a cidade contava com 40.000 habitantes e o abastecimento de água era realizado por chafarizes que recebiam as águas do rio Carioca através do aqueduto que passava pelos arcos construídos no bairro da Lapa. A chegada da família real traria à cidade novos hábitos e um número muito grande de novos moradores, exercendo maior demanda pela água desse único manancial de abastecimento. Em 1817, D. João VI, decretou o fim do corte de árvores junto a mananciais e nas beiras dos riachos nas proximidades da capital (DRUMMOND, 1997), atitude parecida com as já editadas pelas ordenações Afonsinas que, outrora, fazia o mesmo na bacia do rio Tejo.

A área dos morros da Tijuca serviu de abrigo a negros fugitivos, graças ao seu relevo que dificultava sua busca. Estes quilombolas praticavam a agricultura que removia a floresta pela prática do fogo. Os novos hábitos da Corte portuguesa, agora instalada no Rio de Janeiro, fizeram aumentar as lavouras de café plantadas na Tijuca para a satisfação desse hábito cortês. A remoção da floresta passa a oferecer facilidades para o escoamento superficial das águas pluviais e a consequente erosão e perda de águas de infiltração, levando à diminuição do aquífero responsável pelo abastecimento da cidade. A cidade passa a sofrer enchentes nas partes baixas dos vales (DRUMMOND, 1997).

O ano de 1844 marca o início da avaliação das terras não pertencentes ao Estado que precedeu o plantio de árvores, entre 1845 e 1848, nessas terras particulares. Em 1855 o governo imperial inicia a desapropriação de terras localizadas junto aos mananciais e no alto curso dos rios que abastecem o Rio de Janeiro. O major Manuel Gomes Archer é nomeado, em 1861, administrador da recém-criada floresta da Tijuca (hoje um parque estadual com 3.200ha), e

imediatamente inicia a restauração florestal usando mudas de árvores nativas de fazendas vizinhas e outras áreas ainda recobertas por florestas bem conservadas.

Como vemos, a primeira área de preservação brasileira põe o Brasil na vanguarda da recolonização com espécies nativas, mas que não se orientou por uma ação ecológica focada no preservacionismo, mas sim nas necessidades de garantir-se o abastecimento de água em uma cidade que se expandia enormemente e não tinha alternativa ambiental de busca desse recurso.

No ano de 1876, uma iniciativa que pode ser tipificada como preservação integral de parcelas da natureza, veio de André Rebouças (1898), inspirado pela experiência estadunidense de criação de um parque nacional, o de Yellowstone, no ano de 1872, ele publica em seu livro *Excursão ao Salto do Guaiá* uma proposta de criação dos parques nacionais de Sete Quedas, do Salto do Iguaçu e o da Ilha do Bananal. Pádua (2004) faz uma análise à extemporaneidade dessas propostas e ao seu valor quanto a consciência ecológica, ao examinar outro texto do autor, de 1883, *Abolição imediata e sem indenização*, onde Rebouças repugna a tese de preservar o mundo natural em detrimento dos seres humanos.

Rebouças era engenheiro formado na França e sócio de seu irmão na *Companhia Florestal Paranaense*, a primeira madeireira autorizada a funcionar no Brasil, o que pode explicar seu vislumbre progressista pelo turismo (PÁDUA, 2004, p.272). Ele pregava a preservação às gerações *vindouras* de espécimes da fauna e flora brasileiras sem rival no mundo. Nesse sentido inaugura definitivamente na consciência ecológica nacional o sentido de preservação.

Entretanto as condições políticas, econômicas e culturais vigentes durante o período Imperial e o da Primeira República (1889-1930) não concorriam para a concretização das propostas de André Rebouças, ao contrário, contribuíam para a expansão econômica e a degradação da natureza. Essa tendência segue a dos portugueses que se deslocaram para o Brasil em busca de riquezas que viria não

com trabalho, mas sim com ousadia. Essa foi a herança lusitana que forçou nossa ânsia de prosperidade sem custo e de riquezas fáceis.

Pelo exposto até aqui, podemos concordar com Pádua (2004) para quem os episódios legais ocorridos após nossa independência deixam claro que a evolução da consciência ecológica não deve ser considerada, como querem alguns, uma resposta exógena, tardia e regressiva ao mundo moderno. E diz isso pela existência de um crescente universo intelectual que, mesmo com poucas consequências concretas, acabaram tornando nossas Leis uma vitória do viés racionalista pragmático. Indaga ainda como essa consciência ecológica pôde não se fazer influenciar, já que, boa parte dos intelectuais ocupava posições importantes na sociedade brasileira, inclusive, vários estavam em lugares de destaque na administração do Império.

Um fator preponderante para entender-se este paradoxo pode estar na manutenção de práticas devastadoras advindas da cultura de exploração calcadas na escravatura que sustentavam a elite senhorial e a máquina do Estado que eram presentes mesmo após a proclamação da República, quando veremos a edição de um novo Código Civil, em 1916. Para Resende (2002, p.66-67), a precariedade da aplicação das Leis pela Coroa portuguesa, que tendo garantidas as matérias primas de que necessitava não se esmerava em fazê-las cumprir, isto no período colonial. Após a independência a classe de fazendeiros dominou o cenário e acabou impondo políticas de seus interesses, como a manutenção da escravatura, o apossamento de terras públicas e expropriação das terras indígenas e dos próprios índios e o fim de normas de controle de florestas existentes no período colonial.

Ao findar-se o século XIX implanta-se a República no país, e edita-se em 1891, uma nova Constituição (BRASIL, 2010b), mas que não representou os interesses do bem comum ou da coletividade. Nele a herança portuguesa absorvida pelo Império brasileiro permaneceu: o público e o privado não se dicotomizaram. Com a Primeira República, o Estado, de cunho liberal, se limitava à manutenção da ordem pública, da liberdade, da propriedade e da segurança, delegando-se

autoridade total aos proprietários sobre a terra, coadunado com os interesses dos oligarcas que se destacaram no cenário político desde a independência. Esse quadro, acompanhado por grave crise financeira do final do século XIX e início do XX, mantiveram as políticas ambientais como antes. Estes anos viram aumentar as vozes que falavam em benefício de uma política ambiental, mesmo que sem efetiva consequência. Dean (1996) fala de Euclides da Cunha que relatou as enormes pilhas de lenhas ladeando as ferrovias e encostas erodidas nas lavouras de café abandonadas pela pressão da crise do preço no mercado externo.

A Constituição de 1891 fez-se inspirada no federalismo e na descentralização dos EUA, passando as responsabilidades das terras públicas para os governos dos Estados da federação. Isto restringiu a ação quanto às políticas relacionadas à terra, mesmo tendo sido mantida a possibilidade de se desapropriar terras particulares para o bem comum. O controle federal sobre as terras públicas passou a valer somente na Constituição de 1937, garantida a aprovação pelo legislativo, mas este foi dissolvido por Getúlio Vargas, o que só se efetiva definitivamente em 1964. Até então o governo da União não teve instrumentos para planejar ou controlar o uso da terra, seja para políticas sociais, seja para políticas ambientais. Este domínio dos Estados federativos impediu estas políticas, uma vez que estavam dominados localmente pelos proprietários tradicionais das oligarquias e dos latifúndios.

Na primeira Constituição republicana, a competência da União focava-se em legislar sem excluir a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias, repetindo a preocupação colonial em garantir ao Estado, em substituição à União, os bens advindos dos recursos naturais, deixando-se a política de terras à mercê dos interesses dos proprietários a quem se deveria garantir a terra.

Com a ascensão de Getúlio Vargas o foco de poder se altera no Brasil, migrando das oligarquias rurais de São Paulo e Minas, calcadas nos interesses do liberalismo frouxo, para um Estado forte que se consolida pela Constituição de 1934, legitimada pelos representantes do Congresso Nacional. Logo após o golpe que se

implantou pela contestação da eleição que dera vitória a Júlio Prestes, começam a serem lançadas as bases de uma apregoada justiça social, alinhavadas pelo sentimento nacionalista. Sentimento, aliás, que vinha sendo fermentado desde o início da década de 1920 na Europa, alimentados pela experiência da I Guerra. Em 1922, o cenário político e cultural é abalado pela *Semana de Arte Moderna* e pela fundação do *Partido Comunista* que depois de quatro meses assiste a revolução tenentista.

Esse período de mudanças aumenta o coro de críticos e intelectuais que clamavam por reformas nos mais variados âmbitos da sociedade, especificamente as do arcabouço jurídico-institucional. Em 1920 uma mensagem do Epitácio Pessoa ao Congresso Nacional fala sobre o controle das florestas e no ano seguinte cria-se o Serviço Florestal Brasileiro, pelo decreto nº 4.421 (BRASIL, 2010c). Uma de suas incumbências era a de criar áreas de parque sobre locais onde ocorressem atrativos notáveis do relevo, de exuberante beleza cênica ou que encerrassem florestas virgens, bens considerados de interesse à conservação perpétua (DRUMMOND, 1999, p.38). Com sua regulamentação tardia – só viria funcionar no ano de 1926 – ele esteve, porém, sem a possibilidade de executar qualquer política florestal. Um primeiro motivo foi a garantia de políticas de terras gestadas no âmbito dos estados federais, um segundo foi não haver uma política alicerça em leis que estabelecessem os critérios e políticas dos vários níveis.

Este período vem findar-se com a ascensão por golpe de Estado de Getúlio Vargas, que passa para o Estado os poderes de legislar sobre o ambiente e os recursos naturais, condicionando o direito de propriedade ao coletivo da sociedade e em escala da Nação, não mais dos latifundiários que dominavam a política dos Estados federativos. O marco divisor foi o Código Florestal decretado em 1934 (BRASIL, 2009b), que culmina os anseios ambientais que vieram se criando desde as primeiras Leis da Colônia impostas pela coroa portuguesa, sobremaneira os advindos do segundo período de nossa política ambiental. No Código aparecem nascedouros os conceitos de Área de Preservação Permanente, Reserva Particular do Patrimônio Natural e os Parques, que à época identificavam-se por florestas

remanescentes e protetoras. A Reserva Legal foi igualmente gestada por nosso primeiro Código Florestal que garante que nenhuma propriedade possa abater mais que 75% de suas florestas.

A década de 1930 vem marcar o final do segundo período de nossa política ambiental, agora marcado por Leis efetivas focadas na ecologia e em uma visão de natureza não só utilitária, mas merecedora de perpetuar-se.

CONSIDERAÇÕES

Contrariamente ao que se tem como tábua rasa da política ambiental no Brasil, anteriormente ao Código Florestal de 1934, e ao Código de Águas, da década de 1930, há política e preocupação com a natureza, com pode ficar demonstrado até mesmo pelas *Ordenações* e pelos movimentos e implantação da primeira floresta protetora, a da Tijuca no Rio de Janeiro. Desde a chegada dos colonizadores até a década de 1930, podemos distinguir dois períodos distintos, segundo os preceitos fundantes dessa política.

O Primeiro Período da política ambiental no Brasil foi regido pelas *Ordenações* que consideravam a natureza uma posse real e lhe atribuía valor, normatizando os usos da natureza e sua proteção. O valor dos recursos a serem preservados pelas leis e políticas, se deu pela imposição das *Ordenações* portuguesas, um conjunto de normas sociais que impunham criminalização aos atos contra a natureza que se resguardava, como o corte de árvores, a caça, a apropriação de pássaros e caça alheia.

Havia neste primeiro período grande preocupação em garantir a proteção de recursos naturais postos em risco pela ação do homem. Já se considerava crime ações contra a natureza e alguns termos contemporâneos já se apresentavam nas *Ordens*.

No segundo período, a preocupação com os recursos permaneceram, mas em plano secundário. Este período de nossa política ambiental advém com o Código Criminal de 1830 e a Lei 601, de 1850, a Lei de Terra, já em fase imperial brasileira. Nele inicia-se a consciência ambiental contraposta à construção de um espaço nacional que garantiu Leis de interesse dos proprietários dos latifúndios.

Nossos Códigos e Leis no segundo período andaram à contramão das preocupações herdadas pelas Ordenações portuguesas, apesar da herança protecionista, porém fatos paralelos serviram à construção do arcabouço epistemológico que virá culminar nas Leis da década de 1930 que efetivamente marcam uma política ambiental, como as proposição de áreas naturais reservadas em parques e a efetivação da floresta da Tijuca e seu reflorestamento.

Notas

² Encontramos todas as Ordenações no sítio da Universidade de Coimbra, em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/>. As Ordens Afonsinas foram editadas em cinco livros versando sobre a organização judiciária, competências, relações da Igreja com o Estado, processo civil e comercial. Sobre o espaço temporal dessas ordenações, no prefácio, os compiladores que tiveram o trabalho laborioso de escreverem todas elas nos cinco livros no final do século XV, dizem reunir as primeiras leis que se organizaram nessa nova monarquia, após as diversas guerras surgidas com o desmembramento do reino de *Leão*. Assim eles reuniram as leis que a partir, *principalmente no tempo do Senhor Rey D. Affonso III* (Prefação) – farão parte das *Ordens*. Foi D. Afonso II quem distribuiu juizes pelas partes do território português. Seu reinado inicia-se em 1248, e em 1254 organizou uma reunião de todas as cortes do reino, transferindo a capital de Coimbra para Lisboa no ano seguinte. As *Ordens* se fizeram reformar pelas Ordenações Manuelinas, no início do século XVI.

³ Este caráter de punição ao responsável irá se refletir atualmente na responsabilidade pelo dano ambiental.

⁴ Durante o período em que Portugal esteve unido à Espanha por união pessoal (entre 1581 e 1640) causada pela ausência de sucessores legítimos ao trono, governaram os reis Felipe II, III e IV, daí serem conhecidas pelo nome de Filipinas.

⁵ Novo Código Civil, publicado em 2002 vigorando a partir de 2003, prevê o Usucapião como sendo: Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé (O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual; Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. **Alvará de 1795 da Rainha**. disponível em: <<http://arisp.files.wordpress.com/2010/02/alvara-de-5-de-outubro-de-1795-dig.pdf>>. Acesso em 11 de dez. 2009a.

_____. **Decreto nº 23.793**, de 23 de janeiro de 1934. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L23793-1934.htm>>. Acesso em: 12 de out. 2009b.

_____. **Lei 601, de 18 de setembro de 1850**. Publicada na Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio em 20 de setembro de 1850. - José de Paiva Magalhães Calvet. Registrada á fl. 57 do livro 1º do Actos Legislativos. Secretaria d'Estado dos Negocios do Imperio em 2 de outubro de 1850. - Bernardo José de Castro. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L0601-1850.htm>>. Acesso em 02/10/2010a.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/4ed>>. Acesso em: 06 de out. 2010b.

_____. **Decreto nº 4.421, de 28 de Dezembro de 1921**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4421-28-dezembro-1921-567912.html>>. Acesso em: 10 de out. 2010c.

_____. **Lei de 16 de dezembro de 1830**. Código Criminal do Imperio do Brazil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm>. Acesso em: 10 de out. de 2010d.

COIMBRA. **Ordenações Afonsinas**. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/afonsinas/.htm>>. Acesso em: 17 de jan. 2009a.

COIMBRA. **Ordenações Manuelinas**. Disponível em: <<http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/html>>. Acesso em 17 de jan. 2009b.

COIMBRA, **Ordenações Filipinas**. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/ordenacoes.htm>>. Acesso em 21 de jan. 2009c.

COSTA, R. H. da. **O mito da Desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialização. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CUNHA, L. H.; COELHO, M. C. N. Política e Gestão Ambiental. In: CUNHA, S. B. da; GUERRA, A. J. T. (org.). **A Questão ambiental**: diferentes abordagens. 4ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 43-80.

DEAN, W. **A ferro e fogo: a devastação da Mata Atlântica brasileira.** Trad. Moreira, C. K. São Paulo: Cia das Letras, 1996.

DRUMMOND, J. A. **Devastação e preservação ambiental no Rio de Janeiro.** EDUFF. Niterói, 1997.

_____. A Legislação brasileira de 1934 a 1988. Comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. In: **Ambiente & Sociedade**, Campinas, nº 3 e 4, 1998-1999, p.127-149.

MARTINS, M. L. História e meio ambiente. In: HISSA, C. E. V. (Org.). **Saberes ambientais: desafios para o conhecimento disciplinar.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p.65-78.

LEFF, H. **Epistemologia ambiental.** Trad. Sandra Valenzuela; revisão técnica de Paulo Freire Vieira, 2ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PÁDUA, J.A. **Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888.** 2ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar 2004.

PIERONI, G. M. A pena do degredo nas Ordenações do Reino, **Revista JUS Navigandi**, v.1, 2001. Disponível em: < <http://jus.com.br/revista/texto/2125/a-pena-do-degredo-nas-ordenacoes-do-reino>>. Acesso em 07 de mar. 2009.

RESENDE, R. U. As Regras do Jogo: Legislação Florestal e Desenvolvimento Sustentável no Vale do Ribeira. In: ABRAMOVAY, R. (org). **Construindo a ciência ambiental.** São Paulo: Annablume-Fapesp, 2002. p. 53-74.

REBOUÇAS, A. Excursão ao Salto da Guayra ou Sete Quedas pelo Capitão Nestor Borba: notas e considerações geraes pelo engenheiro André Rebouças. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, Tomo LXI, parte 1, 1898, p.63-85.

RIBEIRO, W. C. **A ordem ambiental internacional.** 2. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** 9e. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, M. J. L. DE. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. e de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R.L. **Geografia, conceitos e tema.** 10ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p.77-116.

RESUMO

A política ambiental brasileira é considerada apenas após o Código Florestal de 1934, mas a preocupação com a natureza e preservação do ambiente já existe em nosso país desde que chegaram os portugueses. Com o domínio de Portugal, suas leis foram implantadas aqui, esses atos foram as Ordenações (escrituras de ordem social). Nessas leis a madeira, os animais que serviam para a caça, florestas, recursos ambientais de interesse econômico estavam protegidos. Os ideais aparecem nos primeiros anos do Império nacional sob a influência de José Bonifácio, depois com a implantação da Floresta da Tijuca no Rio de Janeiro, e André Rebouças, que fez a proposição dos primeiros parques nacionais. Podemos então definir dois períodos antes do primeiro Código Florestal Brasileiro, o primeiro regido pelas Ordenações e o segundo regido pelo nascimento de ideais protecionistas.

Palavras-chave: Política Ambiental. Periodização. Legislação Ambiental. Proteção da Natureza. Historicidade Ambiental. Conservacionismo.

ABSTRACT

The Brazilian environmental policy is only considered after the Forest Code of 1934, but the concern with nature and maintaining the environment has existed in our country since Portuguese arrived. With the dominance of Portugal, its laws were implemented in Brazil, these Acts were the Ordenações (scriptures of social orders). In these laws wood, animals that served for hunting, forests, environmental resources of economic interest were protected. The protection ideals appear in the early years of the national Empire under the influence of José Bonifácio, them with the deployment of the Tijuca Forest in the Rio de Janeiro, and André Rebouças, who made the proposition of the first national parks. We can then define two periods before the first Brazilian Forestry Code, the first governed by the Ordenações and de second governed by the birth of protectionist ideal.

Key words: Environmental Policy. Periodization. Environmental Law. Protecting Nature. Environmental History. Conservationism.

Informação sobre o autor:

¹Cláudio Eduardo de Castro – <http://cnpq.br/6154659500112571>

Professor do curso de Geografia da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA),
Doutorando em Geografia, UNESP, campus de Presidente Prudente (SP).

Contato: clanaros@yahoo.com.br