



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

**Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL E  
GESTÃO ESTRATÉGICA DA SUSTENTABILIDADE**

*Filipe de Barros Barreto Marino – RA 00133501*

**ANÁLISE DAS IDIOSSINCRASIAS ENTRE OS ESTÍMULOS À  
PRODUÇÃO E A CONSERVAÇÃO AMBIENTAL NO CAMPO**

SÃO PAULO

Setembro de 2019

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

*Filipe de Barros Barreto Marino – RA 0013305*

**ANÁLISE DAS IDIOSSINCRASIAS ENTRE OS ESTÍMULOS À  
PRODUÇÃO E A CONSERVAÇÃO AMBIENTAL NO CAMPO**

Monografia apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, no contexto da disciplina de Monografia, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade.

Orientador: Prof. Ms. Rodrigo Lex

SÃO PAULO

Setembro de 2019

Banca Examinadora

---

---

---

## **DEDICATÓRIA**

*Dedico este trabalho à minha família, em especial meu filho querido, Pedro Henrique, que me move sempre a buscar ser uma pessoa e um profissional melhor. Além dos meus pais e meu irmão, por todo carinho, apoio e sabedoria durante minha trajetória acadêmica repleta de desafios e experiências, e a Deus que em sua infinita iluminação me encoraja a encontrar forças para continuar a seguir meu sonho.*

## AGRADECIMENTOS

Após minha graduação tive a sorte de iniciar minha trajetória profissional com experiências enriquecedoras, pessoas dedicadas e ganhar conhecimentos que foram essenciais para minha formação e crescimento pessoal e acadêmico. Esse fortúnio me possibilitou a inspiração para direcionar meus esforços, iniciados em minha graduação, para contribuir para uma sociedade que possa equilibrar suas necessidades com a conservação ambiental. Este esforço foi traduzido na continuação de meus estudos no curso de Especialização em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade na PUC durante esse breve período de 2 anos e meio, em que pude não somente conhecer autoridades da área do direito ambiental, mas também pessoas incríveis que estudaram comigo. Por isso sou muito grato à PUC por contribuir para minha formação profissional e à primeira empresa que me ofereceu a oportunidade de colaborar com meus conhecimentos na área ambiental e exercer minha vocação, a Agrottools, que foi de grande inspiração para meu tema de monografia.

Ao longo de minha jornada acadêmica pude contar com diversas ajudas que eu gostaria de agradecer, de pessoas que não somente me encorajaram a continuar batalhando pelo meu sonho de poder contribuir para a sociedade e os ecossistemas naturais através de minha carreira e estudos, mas que também contribuíram para eu completar minhas metas e vencer dificuldades necessárias durante o período de minha pós-graduação. Por isso sou muito grato por todo apoio que obtive dos meus familiares, em especial meus pais, José Ernesto e Patricia, e meu irmão Thiago, em que sem o apoio, não teria obtido o sucesso profissional e acadêmico que tenho atualmente.

Apresento também uma enorme gratidão aos meus amigos pessoais, Rodrigo, Janis, Alexandre, Giovana, Catarina, Marcela, Luiza, Mariana, Cristina e José Eduardo pela amizade, suporte e lealdade durante esse período intenso e desafiador de crescimento pessoal que se estendeu por quase toda minha pós-graduação. E finalmente, sou extremamente grato pela orientação do Prof. Rodrigo Lex, por me iluminar com seu profissionalismo e saber da área do direito, muitas vezes distantes da minha área de formação, servindo diversas vezes de referência para minhas descobertas em novos campos de conhecimento.

*“Nenhuma abundância de recursos resiste ao impacto de uma exploração sem retorno”.*

(Paulo Nogueira-Neto)

## RESUMO

MARINO, Filipe de Barros Barreto. **Análise das Idiossincrasias entre os Estímulos à Produção e a Conservação Ambiental no Campo**. 2019. 60 pp.. Trabalho de Conclusão de Curso. (Especialização em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

A pesquisa em questão se refere à possibilidade de analisar a legislação rural brasileira, desde suas origens até as normativas mais atuais para compreender sobreposições e idiossincrasias legais que possibilitam a desapropriação fundiária por não cumprimento da função social da terra, de acordo com a lei Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, por razões de proteção da vegetação nativa além do exigido por lei.

O início da formação do Estado brasileiro é o fator basilar para compreender a organização fundiária existente e as sucessivas legislações criadas para corrigir e mitigar as consequências da desigualdade social no campo e a degradação ambiental que a acompanhou como forma de ocupação do solo. Por isso o trabalho analisa leis de incentivo à produção, a lei de reforma agrária e o código florestal e demais leis de proteção florestal.

A partir disso, conclui-se que os critérios de desapropriação fundiária por não cumprimento de função social por improdutividade não são claros o suficiente para permitir que atividades econômicas de uso da vegetação nativa ou de conservação além do *compliance* ambiental sejam exercidas na propriedade rural, gerando-se insegurança jurídica e riscos socioambientais legislativos ao proprietário.

**Palavras-chave:** Reforma agrária; Função Socioambiental; Propriedade rural; Vegetação nativa; Proteção ambiental; Insegurança jurídica; Legislação.

## ABSTRACT

MARINO, Filipe de Barros Barreto. **Analysis of Idiosyncrasies between Production Incentive and Environmental Conservation in the Field**. 2019. 60 pp. Course Completion Paper. (Specialization in Environmental Law and Strategic Management of Sustainability) - Pontifical Catholic University of São Paulo, São Paulo, 2019.

The research in question refers to the possibility of analyzing the Brazilian rural legislation, from its origins to the most current norms to understand overlaps and legal idiosyncrasies that enable land expropriation for non-compliance with the social function of land, according to law Law no. 8,629 of February 25, 1993, for reasons of protection of native vegetation beyond that required by law.

The beginning of the formation of the Brazilian state is the basic factor for understanding the existing land organization and the successive laws created to correct and mitigate the consequences of social inequality in the countryside and the accompanying environmental degradation as a form of land occupation. That is why the research analyzes production incentive laws, the agrarian reform law and the forest code and other forest protection laws.

From this, it is concluded that the criteria for land expropriation for non-fulfillment of social function due to unproductivity are not clear enough to allow economic activities of use of native vegetation or conservation beyond environmental compliance to be carried out on rural property, generating legal uncertainty and legislative socio-environmental risks to the owner.

**Keywords:** Agrarian Reform; Socio-environmental function; Rural property; Native vegetation; Environmental Protection; Juridical insecurity; Legislation.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE .....</b>	<b>2</b>
<b>2.1. Função Socioambiental na Constituição Federal .....</b>	<b>2</b>
<b>2.1.1. Histórico da Questão Ambiental na Legislação Brasileira .....</b>	<b>3</b>
<b>2.1.2. Distinções e Características entre Bem Ambiental e Recurso Natural ....</b>	<b>7</b>
<b>2.1.3. Constituição Ambiental e seus Desdobramentos no Estado Brasileiro....</b>	<b>8</b>
<b>2.2. Função Social da Terra na Constituição Federal .....</b>	<b>13</b>
<b>2.3. Função Ambiental da Propriedade na Constituição Federal .....</b>	<b>17</b>
<b>3. ESTÍMULOS E HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DO SOLO NO BRASIL.....</b>	<b>19</b>
<b>3.1. Questão Fundiária no Período Colonial.....</b>	<b>19</b>
<b>3.2. Estrutura Fundiária no Período Imperial.....</b>	<b>21</b>
<b>3.3 Ocupação e Uso da Terra no Período Republicano.....</b>	<b>23</b>
<b>3.4 Estímulos à Expansão Fundiária e Influências do Regime Militar.....</b>	<b>25</b>
<b>4. LEGISLAÇÃO DE REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA.....</b>	<b>29</b>
<b>4.1 Direito de Propriedade e Relação com a Reforma Agrária.....</b>	<b>29</b>
<b>4.2 Reforma Agrária Brasileira e Suas Características.....</b>	<b>30</b>
<b>5. LEGISLAÇÃO FLORESTAL BRASILEIRA .....</b>	<b>36</b>
<b>5.1 Sistema Nacional de Unidades de Conservação.....</b>	<b>36</b>
<b>5.2 Lei de Gestão de Florestas Públicas.....</b>	<b>44</b>
<b>5.3 Lei da Mata Atlântica.....</b>	<b>46</b>
<b>5.3.1 Regime de Proteção de Vegetação Primária.....</b>	<b>47</b>
<b>5.3.2 Regime de Proteção de Vegetação Secundária.....</b>	<b>48</b>
<b>5.4 Código Florestal de 2012.....</b>	<b>49</b>
<b>5.4.1 Área de Preservação Permanente.....</b>	<b>50</b>
<b>5.4.2 Reserva Legal.....</b>	<b>52</b>
<b>5.4.3 Cadastro Ambiental Rural e Programa de Regularização Ambiental....</b>	<b>54</b>
<b>5.5 Instrumentos Econômicos Ambientais não Descritos no Código Florestal.....</b>	<b>56</b>

<b>6. A ATIVIDADE AGROPECUÁRIA E INCENTIVOS PÚBLICOS.....</b>	<b>59</b>
<b>7. INSEGURANÇA JURÍDICA E EFEITOS SOBRE CONFLITOS ENTRE PROTEÇÃO AMBIENTAL, FUNÇÃO SOCIAL E ATIVIDADE ECONÔMICA.....</b>	<b>61</b>
<b>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>64</b>
<b>9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>68</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Em toda atividade econômica os recursos disponíveis são um fator importante para sua perenidade e manutenção, no caso da agropecuária, o espaço e a forma como é aproveitado são uns dos recursos mais escassos disponíveis em uma propriedade. Desta forma, é importante reconhecer que a disputa por este recurso ganha maior notoriedade quando parte de um imóvel deve ser destinado para conservação, e não para produção.

A legislação apresenta um papel fundamental para garantir os instrumentos, regras e procedimentos para organizar o conflito pelo uso da terra e garantir um meio ecologicamente equilibrado. Devido esse destaque, qualquer idiosincrasia entre os estímulos à produção rural, obrigações de conservação e falta de instrumentos administrativos eficazes para garantir o equilíbrio entre esses dois aspectos, pode gerar insegurança jurídica e ineficácia em qualquer política rural.

O histórico de uso e ocupação da terra no país é um elemento fundamental para entender a dinâmica conflituosa que estende-se para as questões legislativas, podendo-se traçar períodos marcantes em que a atividade agrária foi estimulada pelo Estado, seja ele brasileiro ou português, sem a devida precaução com os elementos sociais e ambientais presentes no território. Por consequência, evidencia-se que muitas das leis na época foram os principais vetores de desigualdade social e degradação ambiental no campo, o que gerou um passivo socioambiental para promoção do desenvolvimento sustentável nas propriedades rurais e ao país no século XXI.

Ao analisar a legislação de responsabilidade social da terra e as leis florestais é possível compreender que seus objetivos por mais que tenham sinergias, apresentam idiosincrasias incompatíveis com o resultado a ser alcançado de mitigação do passivo histórico. Portanto, é necessário compreender o contexto histórico brasileiro, suas leis agrárias socioambientais e os mecanismos de estímulo ao agronegócio para determinar suas sobreposições incongruentes com o objetivo de desenvolvimento agrário sustentável presentes na legislação e levantar possíveis soluções para que as idiosincrasias restritivas de iniciativas inovadoras do uso da terra sejam extintas. Consequentemente, seria viável proteger a inovação rural que agrega valor ao capital natural presente na propriedade possibilitando-se a conservação da vegetação nativa sem o risco de desapropriação deste imóvel (ESTERCI & SCHWEICKARDT, 2010).

## **2. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E SUA RELAÇÃO COM A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL**

### **2.1 Função Socioambiental na Constituição Federal**

Conforme a evolução das relações econômicas e sociais, e o constante avanço da ciência e inovações tecnológicas, novos paradigmas surgiram no decorrer do século XXI, trazendo novos desafios e questões a serem solucionadas para garantia do constante desenvolvimento da sociedade globalizada, como a crise ambiental moderna. Com o maior dinamismo das relações humanas, um dos principais paradigmas surgiu com o conceito de Desenvolvimento Sustentável, visando promover o equilíbrio de três dimensões basilares para a civilização moderna, a econômica, a social e a ambiental, institucionalizado primordialmente no Relatório Brundtland, publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente do PNUMA, órgão subordinado à ONU, em que entendia o conceito de Desenvolvimento Sustentável como um processo de mudança da utilização dos recursos, desenvolvimentos de tecnologias e mudanças institucionais que garantissem o atendimento das necessidades humanas presentes sem comprometer as necessidades futuras (BURSZTYN & BURSZTYN, 2012).

Em paralelo, o Brasil apresentava um processo próprio de dinamismo econômico e político, com a redemocratização de seu Estado-Nação. Conseqüentemente, houve o surgimento de uma nova constituição federal em 1988, que se apropriou de discussões globais e nacionais da época, garantindo em seu conteúdo direitos, deveres e princípios advindos de preocupações sociais e ambientais. Por conta disso, o direito brasileiro obteve fundamentos constitucionais para temáticas como meio ambiente, função social da propriedade e seus desdobramentos na ordem econômica. Elementos fundamentais para a consolidação do princípio do Desenvolvimento Sustentável e do Direito Ambiental (PHILIPI JR & ROMÉRO & BRUNA, 2014).

A constituição federal de 1988 apresenta alguns dispositivos principais que norteiam esta pesquisa e demonstram o vínculo com a agenda socioambiental nos fundamentos do Estado brasileiro. Estes artigos seriam o 225, que em seu caput afirma “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 futuras gerações”, o 186, evidenciador dos requisitos para cumprimento da função social das propriedades rurais

que são fundamentais para a determinação da elegibilidade de uma propriedade para reforma agrária, entre eles, a utilização racional e adequada da propriedade em seu inciso I e a utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente em seu inciso II, e os artigos 188 e 189, que implicam nos direitos e deveres frente as regras de reforma agrária.

Conseqüentemente aos dispositivos constitucionais de 1988, pode-se afirmar que a temática socioambiental entrou em um novo patamar legal, constitucionalizando a proteção ambiental de uma forma jamais apresentada na história do estado brasileiro. Ao longo da formação do Brasil, a temática sempre se apresentou de forma fragmentada em temas específicos, como a questão florestal, recursos hídricos e saúde humana, porém a instituição do bem ambiental surgiu somente de forma específica na constituição de 1988.

Os fundamentos basilares da função socioambiental na propriedade foram determinadas e respaldadas pelos dispositivos constitucionais de forma que elementos como a preservação dos recursos naturais, uso racional da propriedade, respeito à dignidade humana no meio rural e sua produtividade caracterizam-se como os principais fatores a serem abordados pela legislação infraconstitucional para caracterizar a função socioambiental da propriedade ao Estado brasileiro. Portanto, os artigos anteriormente citados apresentam os fundamentos principais para que leis sobre reforma agrária e cumprimento da função social ou ambiental da propriedade sejam norteadas.

### **2.1.1 Histórico da questão ambiental na lei brasileira**

Através da origem do estado brasileiro, houveram sete constituições, além do período colonial que estendeu-se de 1500 d.c. até 1822 d.c., quando o território era regido pela carta magna de Portugal. Ao longo dos séculos, a questão ambiental evoluiu de um simples problema de manutenção de recursos para um bem essencial à sadia qualidade de vida, humana ou não, a ponto de ser possível resgatar os momentos históricos que deram origem à legislação ambiental conhecida hoje, e as implicações nas demais leis que regem o sistema econômico nacional.

Começando-se no período colonial, o tema central na questão ambiental eram os recursos florestais. Em que a legislação foi simplesmente transferida de Portugal para sua colônia, surgida para frear o consumo de madeira lusitano, contudo como a abundância madeireira no Brasil impunha uma realidade distinta da portuguesa, o

conjunto de normas serviu para proteger a “madeira de lei”, espécies de árvores de exploração regulada para tutelar interesses estratégicos e comerciais da monarquia. Através da influência portuguesa, houve a primeira garantia legal de proteção e gestão de recursos madeireiros no país (CARVALHO & GIUDICE & RAJÃO, 2018).

Esse período foi marcado por três momentos principais em termos de regulamentação pela metrópole europeia, o primeiro sendo a vigoração das Ordenações Afonsinas, criadas pelo rei Dom Afonso V, que caracterizam-se por um conjunto de normas que vigorava tanto em Portugal quanto nas colônias. Nesse caso, o elemento de preocupação ambiental vigente advinha da proteção da flora frutífera, que implicava em crime de injúria ao rei caso fosse cortada, por se tratar de propriedade do rei. Já o segundo momento era o período de vigência das Ordenações Manuelinas, feitas pelo rei Dom Manuel que não somente reforçava a preocupação com a flora frutífera, mas também com a caça de animais por meios que pudessem causar sofrimento. E no período seguinte, caracterizado pelo governo de Filipe I da Espanha sobre Portugal e suas colônias no final do século XVI, em que promoveu as Ordenações Filipinas, que tinham como elemento ambiental não somente a proteção de árvores frutíferas como as ordenações anteriores, mas também incorporou a proibição da descarga de materiais em rios e lagos, ou seja, da poluição de corpos hídricos. Portanto, já no período colonial existia um mínimo de preocupação jurídica para com os recursos naturais, principalmente com a madeira e frutos, advindos da flora vista como propriedade da nobreza (MILARÉ, 2018).

Após a proclamação de independência, em 1822, as políticas públicas e legislação florestal tiveram uma mudança em direção à maior liberdade do uso do solo na propriedade rural, concedendo-se poder absoluto ao proprietário. O processo apresentou duas características básicas, fragilidade da legislação florestal e controle privado das reservas florestais. Essa situação não se alterou durante o período imperial, e somente foi reforçada com a legislação da Primeira República. Neste sentido, o período colonial apresentava normas que garantiam proteção aos recursos florestais, mesmo que não por uma ótica preservacionista, mas para proteger o patrimônio da realeza. Diferentemente disso, com a república a legislação foi refogada e não substituída por outra que pudesse fornecer algum regime de proteção à vegetação nativa.

Parte dessa situação é decorrente do processo de se constituir o direito de propriedade no período colonial, que tinha como sistema administrativo o regime de

capitanias hereditárias, divisões de terras do território brasileiro de domínio português concedidas à nobreza pelo rei de Portugal. Para gestão da capitania era preciso subdividir em porções menores e conceder à agentes particulares, as sesmarias. Esse processo de transferência de propriedades públicas para agentes privados por titulação legitimava a posse do território sob a ótica do Estado, que permitia que o proprietário tivesse liberdade para produzir, desde que respeitando algumas limitações, como o não aproveitamento da “madeira de lei” (SILVA, 1997).

O enfraquecimento da política de conservação foi fomentado por mais um fator que influenciou no desmantelamento da legislação florestal colonial durante a Primeira República. A constituição de 1891 alterou o ordenamento centralizador do estado, dando maior autonomia provincial, possibilitando que as terras devolutas fossem de regulação estadual (CARVALHO & GIUDICE & RAJÃO, 2018). Consequentemente, cada estado havia uma legislação florestal, podendo ser mais ou menos restritiva que a regulamentação federal.

Além da legislação florestal, também é necessário compreender as mudanças que a regulamentação sobre a propriedade privada sofreu ao longo deste período, em que Código Civil de 1916, também conhecido como Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916, revogada pela Lei nº 10.406 de 2002, estabelecia relações com a propriedade privada distintas das existentes atualmente. Essas alterações são fundamentais para compreender a conexão entre o uso da propriedade e limitantes ao seu uso devido o direito difuso ambiental.

No Código Civil de 1916 compreendia que toda e qualquer propriedade, inclusive elementos sob o solo e sobre a superfície, detinha o direito de uso ilimitado e exclusivo por parte do proprietário, conforme era disposto no seu artigo 526:

*“A propriedade do sobre e do sub-solo abrange a do que lhe está superior e inferior em toda altura e em toda a profundidade, úteis ao seu exercício, não podendo, todavia, o proprietário impedir trabalhos, que sejam empreendidos a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse algum em obsta-los.”*

Já no artigo 527 é que se apresentava o caráter absoluto de poder do proprietário frente à propriedade:

*“O domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário.”*

Portanto, não havia qualquer previsão legislativa que impusesse qualquer limitação ao uso de uma propriedade, inclusive uma propriedade rural e seu patrimônio natural. A mudança de paradigma sobre a propriedade privada e a nova configuração da legislação florestal somente ocorreu no final da Primeira República e início do Estado Novo, com o primeiro Código Florestal federal de 1934. Período marcado pelo retorno da centralização do poder estatal com o golpe de Getúlio Vargas, refletindo-se na legislação brasileira como um todo, pelo seu governo nacionalista. Esse aspecto foi relevante para a questão ambiental muito além das leis florestais anteriores, pois a proteção de reservas de recursos naturais era essencial para os planos de fomento econômico e de desenvolvimento da indústria nacional pelo governo getulista, sendo impulsionador de dispositivos previstos na Constituição de 1934, que conferia à União a competência sobre os recursos naturais. Como consequência, não tardou para os artigos serem implementados através da promulgação do Código de Caça, Código de Águas e o Código Florestal, Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934 (CARVALHO & GIUDICE & RAJÃO, 2018).

O caráter utilitarista somente começou a se enfraquecer com a Carta de 1937, que incluiu os monumentos históricos e paisagens na proteção conferida à União. Essa nova temática ambiental, que reconhecia o valor do território inerentemente de sua utilidade econômica permaneceu na Constituição de 1946 e de 1967.

A Constituição Militar de 1967 configurou outro aspecto legal do direito ambiental, ao ter sido a primeira a buscar conciliar a necessidade de expansão agropecuária e os interesses dos proprietários rurais com a manutenção do patrimônio ambiental, dando ênfase para seu aspecto particularmente ecológico. Isso é evidenciado em seu artigo 172, afirmando-se que, através de prévio levantamento ecológico, a lei regulará o aproveitamento agrícola de terras sujeitas à calamidades, além de também dar o início à lógica de que haveriam critérios para a manutenção do direito à terra ao afirmar que o mal uso dela impedirá o proprietário de ter acesso à incentivos governamentais para a produção, a mesma linha de raciocínio que perpassa a preocupação com a função social da propriedade atual.

Por fim, somente com a Constituição de 1988 que a temática foi tratada de forma íntegra, com todos elementos ambientais envolvidos em um mesmo bem jurídico. Consagrando-se como a carta magna que melhor definiu e ampliou a proteção ambiental como dever não somente do estado, mas da coletividade, e permitindo um

ineditismo intitucional sistêmico, através do SISNAMA, que pudesse proteger esse bem.

### **2.1.2 Distinções e características entre bem ambiental e recurso natural**

Com a Constituição de 1988 e seu artigo 225, fica evidenciado que a questão ambiental era inerente aos diversos elementos que o compunham, outrora tratados pela legislação como temas separados, porém com conexões entre si. A partir desse dispositivo, consagra-se um novo bem a ser tutelado, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, que pode ser compreendido como a resiliência dos ecossistemas e seus serviços, bem como sua capacidade de suportar distúrbios que garantam a sadia qualidade da vida, seja humana ou não.

Pela retrospectiva histórica, há uma mudança de compreensão conceitual sobre como a natureza deveria ser tutelada pela legislação, que acompanha a evolução da temática ambiental ao longo dos séculos como problemática social, de temas meramente pontuais e desconexos entre si a partir de uma ótica utilitarista até uma concepção holística de todos elementos naturais que compõem o conceito de meio ambiente. Portanto, é possível afirmar que o bem jurídico tutelado pelas constituições anteriores à de 1988 eram os recursos naturais, muito mais preocupados com a garantia de permanência dos estoques de elementos passíveis de serem incorporados como fatores importantes para a produção econômica, como madeira, água, solo e fauna.

Contudo, com a chegada da atual constituição e seu artigo 225, não esgota-se a proteção jurídica aos recursos naturais, mas o foco do bem jurídico tutelado altera-se para um conceito mais amplo, o meio ecologicamente equilibrado. Isso garante não somente uma abordagem sistêmica para a proteção ambiental, mas também possibilita a compreensão de se tratar de um bem difuso, indivisível, imaterial, transtemporal e intangível.

Vale ressaltar que o equilíbrio ecológico também advém da preservação dos componentes naturais bióticos e abióticos que compõem os recursos tangíveis. Isso garante a visão sistêmica de que a utilização desses elementos deve respeitar seu ciclo de renovação e resiliência, garantindo o bem tutelado pela constituição que seria o próprio equilíbrio fundamental para manutenção da vida e Ordem Social. Portanto é compreensível que ambos conceitos possam ser confundidos como sinônimos por sua interdependência, mesmo que detenham características distintas (RODRIGUES, 2002).

Por mais que a Carta Magna atual tenha consolidado o novo entendimento conceitual e jurídico, essa mudança vinha ocorrendo na legislação brasileira de forma

gradual através das constituições e leis federais. O maior exemplo desse processo foi a Lei 6.938/1981, a Política Nacional do Meio Ambiente, que já estabelecia o conceito holístico como um patrimônio coletivo.

De qualquer forma, por mais que exista essa distinção entre bem ambiental e recurso natural, não significa que ao se estabelecer na constituição que o primeiro será o bem tutelado, não significa que os recursos naturais concretos, tangíveis e finitos tiveram sua proteção descartada. Um bom exemplo disso seria a o inciso II do artigo 225 ao afirmar que serão preservadas a diversidade e integridade do patrimônio genético e será fiscalizada a manipulação deste recurso, buscando manter o equilíbrio de manter o bem ambiental intangível da diversidade genética, mas também propiciando o manejo do recurso natural genético.

### **2.1.3 Constituição ambiental e seus desdobramentos no Estado brasileiro**

Para compreender a relação que a Carta Magna apresenta com os princípios do Desenvolvimento Sustentável, é necessário verificar que o principal dispositivo ambiental, o artigo 225, já encontrasse no título da Ordem Social. Isso indica que a proteção ambiental é elevada pela primeira vez a nível de importância da manutenção e desenvolvimento da sociedade através da constituição, consolidando-se a lógica de que um meio ecologicamente equilibrado é essencial para a sobrevivência da sociedade brasileira. Deveras as legislações anteriores já reconheciam a relação de causa e efeito entre um ambiente degradado e suas implicações negativas para a ordem econômica e social do país, seja em leis de proteção à madeira, como a do período colonial, ou o código de proteção de fauna do período getulista, contudo jamais uma constituição havia reconhecido essa relação entre bem-estar social e equilíbrio ecológico da forma explicitada na organização dos Títulos constitucionais.

Contudo, vale ressaltar que ele apresenta conexão com o direito à propriedade, em que é assegurado e delimitado por outros artigos constitucionais, determinados como um conceito mais amplo de liberdade individual. O artigo 5 apresenta dois aspectos fundamentais para entender seu relacionamento com o Estado brasileiro, em que em seu inciso XXII é descrito como garantia fundamental de qualquer cidadão do país, contudo o inciso XXIII indica que ela deverá atender sua função social e o XXIV indica os cenários para possibilidade de desapropriação. Portanto por mais que seja um direito fundamental e garantido pela constituição, ela apresenta fatores limites como a

sua função social e demais artigos específicos, como o artigo 243 sobre confisco e os artigos 183 e 191 sobre usucapião.

Nesse sentido, a constituição possibilita que o direito de propriedade não seja absoluto do cidadão, mesmo que garantido como direito fundamental, e o Estado tenha meios para sua expropriação, confisco ou repasse para outros indivíduos ou instituições. Contudo, a única limitação imposta ao cidadão de forma absoluta ao exercício de seu direito está no reconhecimento de sua função social, o que implica na obrigação de cumprir sua função ambiental ao abordar seus efeitos coletivos no uso de uma determinada propriedade nos moldes determinados pelo artigo 225 constitucional.

Portanto, o meio ambiente ecologicamente equilibrado apresenta-se como um direito fundamental conjuntamente com o direito de propriedade, caracterizado por ser indispensável para a manutenção e desenvolvimento do Estado Democrático de Direito e garantia da ordem social. Esse conceito pode ser estendido tanto para os direitos e deveres fundamentais da geração atual quanto de gerações futuras, pressupondo sua importância para a sobrevivência humana (DOZZA, 2016)

Outra distinção que permitiu revolucionar a tutela ambiental, foi através das novas expressões e locuções que ampliam a abrangência da proteção ambiental e aprofundam o conceito de meio ambiente. Ao usar o termo “todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, impede-se qualquer exclusividade sobre a detenção desse direito, garante um bem transindividual, já que o bem tutelado é da coletividade, mas também pode ser desfrutado individualmente, e além disso, permite a interpretação de que os detentores desse direito não somente são os seres humanos, mas qualquer ser que componha a abrangência da expressão “todos” (MACHADO, 2016).

Esse direito implica em responsabilidades para o Estado brasileiro, pois agora o Poder Público detém o dever de defender, preservar e conservar qualquer patrimônio ambiental. Porém a constituição também implica as mesmas ações à coletividade, garantindo que qualquer cidadão ou organização humana seja responsável por manter esse bem jurídico comum.

É possível distinguir quais temas a coletividade pode-se tornar mais presente para garantir esses direitos e deveres, e quais questões o Poder Público teria mais meios e responsabilidades para exercer essa tutela (SILVA, 2013). No caso da primeira, é possível interpretar que os indivíduos, a sociedade civil organizada, ONGs e empresas privadas estão sendo contemplados no conceito de “coletividade”, mesmo que autores, como Paulo Affonso Machado, interpretem que trata-se de um termo aplicável somente

para a sociedade civil organizada e associações não integradas ao Poder Público, mas de interesse público. De qualquer forma, o protagonismo da coletividade citada pelo artigo 225 é inferior aos deveres impostos ao Estado, já que sua participação é opcional e proativa, quando não imposta por força de lei.

Já o dever estatal é muito mais amplo e institucionalizado, seja por um mecanismo de governança ambiental ou pela legislação infraconstitucional que o suporta. Dentre os temas que podem ser incluídos nesse arcabolso de responsabilidades, pode-se citar:

- Preservação e restauração de processos ecológicos essenciais;
- Manutenção da biodiversidade (espécies, ecossistemas e patrimônio genético);
- Definição de espaços protegidos;
- Fiscalização de maus tratos aos animais;
- Controle de atividades lesivas ao meio ambiente;
- Promoção da educação ambiental;
- Valorização da avaliação de impacto ambiental;
- Reparação de danos ambientais; e
- Proteção da fauna e da flora.

Além desses temas, existem diversas questões que estão diretamente e indiretamente tangenciadas na constituição como dever do Poder Público de exercer a promoção, fiscalização ou salvaguarda. O artigo 225 em seus incisos é taxativo em relação às responsabilidades estatais, mas são amplas o suficiente para garantir o bem jurídico tutelado em seu caput, permitindo-se preservar o bem jurídico de forma que seja indispensável para a ordem econômica e social do país.

Os desdobramentos da Carta Magna no restante da legislação ambiental foi significativo, de forma que diversos institutos legais foram criados para suportar e executar seus objetivos na proteção ambiental. Esse foi o caso tanto das leis que criaram os órgãos oficiais que tutelam e fiscalizam o equilíbrio ecológico quanto das leis que permitem regulamentar a forma que os recursos bióticos e abióticos podem ser utilizados, conservados e restaurados.

As principais leis que sucederam a constituição são:

- Política de Recursos Hídricos, Lei 9.433, de 08.01.1997;
- Lei de Crimes Ambientais, Lei 9.605, de 12.02.1998;
- Instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), Lei 9.985, 18.07.2000;
- Lei de Preservação da Mata Atlântica, Lei 11.428, 22.12.2004;
- Plano Nacional de Mudanças Climáticas, Lei 12.187, 29.12.2009;
- Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305, 02.08.2010.

Existem diversas outras leis relevantes para o equilíbrio ecológico do meio ambiente após a 1988, as leis listadas são exemplos de legislações que contribuem para a Política Nacional de Meio Ambiente já consolidadas como práticas de conservação nacional. Resultando em ações concretas para executar a tutela do bem constitucional.

Vale ressaltar que duas das principais legislações que regeram as políticas públicas ambientais foram anteriores à Constituinte de 1987, influenciando os rumos que a própria Carta Magna tomaria frente à questão ambiental. Essas leis são a Política Nacional de Meio Ambiente, Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, o Código Florestal de 1932 e de 1964, Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, e a Lei de Proteção à Fauna, Lei Federal nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967.

Por mais que esse arcabouço legal dê as bases fundamentais para a aplicação da tutela prevista na Carta Magna, é preciso um conjunto de órgãos governamentais que seriam responsáveis por gerir esses dispositivos previstos em lei. Por conta disso que foi instituído um sistema de governança ambiental nacional, previsto ainda antes da Constituição Federal de 1988 na Política Nacional de Meio Ambiente, o SISNAMA.

Ele é composto por uma estrutura de órgãos que visam sustentar e equilibrar suas funções individuais, sendo eles o Conselho de Governo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), os Órgãos Seccionais, compostos pelas entidades estaduais, e os Órgãos Locais, entidades municipais.

Cada órgão apresenta uma função específica, podendo serem listadas como:

Conselho de Governo – Também conhecido como Órgão Superior, visa assessorar o Presidente da República, formulando diretrizes para programas ambientais;

CONAMA – É caracterizado por ser o Órgão consultivo e deliberativo, com o objetivo de estabelecer critérios para cada diretriz e política a ser adotada;

MMA – Trata-se do Órgão Central, responsável pelo planejamento, controle e coordenação das políticas ambientais do país;

IBAMA – Um dos dois Órgãos Executores, com o objetivo de executar e garantir a política ambiental nacional e a preservação e uso sustentável dos recursos naturais;

ICMBIO – Representando o outro Órgão Executor, responsável por executar a política ambiental através da tutela do patrimônio biológico nacional, principalmente a manutenção das unidades de conservação.

Órgãos Seccionais – São compostos pelo conjunto de órgãos ambientais responsáveis pela gestão ambiental dos diferentes estados brasileiros, controlando e fiscalizando a questão ambiental de forma mais regional.

Órgãos Locais – São compostos pelo conjunto de órgãos ambientais municipais com a competência de controle da gestão ambiental mais localizada.

Todos elementos ambientais explanados anteriormente desde o histórico legislativo até as principais características infraconstitucionais decorrentes de desdobramentos da tutela ambiental constitucional apresentam um propósito antropocêntrico, por mais que tenham aspectos do biocentrismo, por serem retratados no capítulo da Ordem Social. Conseqüentemente, todo e qualquer equilíbrio ecológico do meio ambiente tem por objetivo final manter a qualidade e bem-estar social da sociedade, caracterizando-se um elemento vital para a manutenção das atividades humanas.

O fato de a Constituição Federal estar organizada desta forma indica que o meio ambiente implica em um fator fundamental para a sobrevivência e organização coletiva, e deve ser protegido de qualquer tipo de abuso advindo de atividades que excedam o direito de liberdade, seja econômica ou individual. Desta forma, o desenvolvimento social é um dos objetivos da conservação ambiental, o que implica na correlação de entre o aspecto ambiental e o aspecto social que permeiam a função socioambiental da propriedade.

Por conta dessa correlação, é possível compreender que diversos critérios que se apresentam entre a legislação ambiental e a legislação social, no caso deste estudo especificamente às leis agrárias, apresentam sobreposições e relações para garantir o equilíbrio ecológico e fundamentar o desenvolvimento social, objetivados na Constituição Federal de 1988. Consequentemente, é necessário entender mais profundamente a função social da terra, a função ambiental da propriedade, as leis que as implicam e o histórico de ocupação da terra do país, que geraram as forças políticas que constituíram essas leis, para compreender como essas leis se relacionam, suas sinergias e suas idiosincrasias basilares das inseguranças jurídicas que afetam o meio rural e as atividades agropecuárias como um todo.

## **2.2 Função Social da Terra na Constituição Federal**

Similarmente à questão ambiental, o Título VII constitucional incumbe novos paradigmas para a questão social e sua relação com a propriedade privada. Isso consolida-se nos capítulos II e III da Carta Magna de 1988, ao dispor das políticas urbana e rurais, em relação às suas organizações imobiliária e fundiária, incumbindo não somente o direito à propriedade e seu uso, mas também uma função social atrelado ao imóvel.

Contudo, dos artigos 184 ao 191 que a propriedade rural apresenta maior destaque ao detalhar de forma geral a política agrária e os princípios basilares da reforma agrária. No meio rural, por suas características geográficas apresentarem menores influências de antropização e artificialização, a propriedade e seus conceitos estão muito mais correlacionados com os ecossistemas naturais e seus serviços, apresentando relação mais íntima com sua função ambiental e as demais legislações que às tutelam, guiadas pelo artigo 225 constitucional.

Devido ao histórico de ocupação do solo brasileiro ser seguido de diversas iniciativas de expansão, exploração e incentivos, a organização fundiária sempre obteve um cenário complexo, envolvendo conflitos e disputas. Consequentemente, a legislação brasileira rural tem o objetivo de proporcionar a regularização dessas propriedades fundiárias, e principalmente após a Constituição de 1988, é fundamental que essa regularização perpassa pela função social da terra.

Para definição deste conceito, é necessário entender o que ele significa, sua necessidade e as normas constitucionais e infraconstitucionais que as regulam, em que ao se ter essa noção bem consolidada, é necessário compreender os critérios que à definem e como noções generalistas podem perpassar competências de outras normas que tem íntima relação com os imóveis rurais, principalmente as ambientais. Assim sendo, existem alguns artigos principais no capítulo III do Título VII constitucional que implicam nas diretrizes gerais que seguiram as principais leis sobre a temática, como a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

De acordo com Mankiw, um bem econômico pode ser classificado a partir de sua exclusividade, seu uso pode impedir o uso de outro indivíduo, e rivalidade, seu uso pode diminuir a disponibilidade desse bem. Portanto, cada recurso pode ser compreendido como um bem privado, rival e excludente, um bem público, não rival e não excludente, um monopólio natural, não rival e excludente, e um recurso comum, rival e não excludente (MANKIW, 2018).

Por mais que leis econômicas rejam a utilização dos recursos, sua disponibilidade e distribuição dentro da sociedade, a política e o direito evoluíram com o tempo para controlar assimetrias de sociais derivadas dessa questão. Isso indica que por mais que um bem seja exclusivo e rival, ele pode apresentar critérios e regras de como utilizá-lo, para garantir a manutenção e coesão social, impedindo assimetrias de poder e manutenção de conflitos sociais.

Essa nova corrente de pensamento, que ganhou força no período pós-guerra na sociedade europeia com a configuração de Estados de Bem-Estar Social, visa amenizar aspectos individualistas de bens privados, como sua exclusividade, para que eles apresentem um propósito frente ao bem comum de todos indivíduos que compõem uma sociedade, dando sentido à função social de qualquer recurso ou bem, principalmente propriedades privadas, urbanas ou rurais. Logo, a política que começou a ser disseminada pelo mundo após a Segunda Guerra Mundial, e se materializou institucionalmente de forma definitiva no Estado brasileiro com a Constituição de 1988, foi que a utilização da propriedade agora visava produzir benefícios à coletividade.

Contudo a percepção de benefício social é subjetiva, sendo de difícil mensuração, por isso, ao longo dos anos após 1945, o Estado brasileiro legislou de forma a garantir regras oficiais por meio da lei para organizar o conceito e objetivar a

noção de função social da propriedade. Neste caso, tanto leis federais que tinham esse objetivo como o Estatuto da Terra de 1964 até os capítulos II e III da Carta Magna de 1988 apresentavam critérios para manutenção desse Bem-Estar Social, recaindo principalmente à propriedade essa função de cumprir requisitos frente a sociedade.

Conseqüentemente, a propriedade rural insere-se nesse ambiente político-legal por ser um dos recursos fundamentais para manutenção social, seja por propiciar o abastecimento público e segurança alimentar, seja para manter o dinamismo econômico nacional, ou pela sua relação intrínseca com a natureza, tanto pela resiliência frente a intempéries naturais quanto pela sinergia com os serviços ambientais advindos de ecossistemas preservados e mantidos. As regras que regem o contexto social de uma propriedade rural apresentam suas principais diretrizes no Título VII constitucional.

Em seu capítulo II, os artigos 182 e 183 visam estabelecer os direitos e deveres frente a política de desenvolvimento urbano nacional, visando o Bem-Estar da coletividade dos cidadãos nas cidades brasileiras. O desenvolvimento desses artigos garante que a função social da propriedade seja contemplada em diversos contextos urbanos, principalmente no artigo 182, em que os diferentes contextos seriam: na confecção dos planos diretores, na desapropriação de imóveis, e no aproveitamento do solo urbano, tanto pelo viés de edificação e parcelamento, quanto pela tributação e indenização do imóvel urbano. Já o artigo 183 aborda mais especificamente o direito de domínio de um espaço urbano e as regras que o permitem se estabelecer nele e dar-lhe a posse.

De qualquer forma, esse capítulo garante de forma explícita as principais condições e critérios para manutenção da função social da propriedade urbana, ou seja, os elementos fundamentais que devem ser respeitados na utilização desse recurso para garantia do Bem-Estar da sociedade como um todo, e assim sua utilização, mesmo que excludente e rival, não permita que os demais indivíduos inseridos no contexto social urbano sejam impactados negativamente pela utilização e indisponibilidade deste bem. O principais critérios dispostos nos incisos desse artigo seriam: atendimento de exigências do plano diretor e adequado aproveitamento desse imóvel, que caso o contrário, as propriedades serão desapropriadas e seus proprietários indenizados. De qualquer forma, leis infraconstitucionais dão maiores detalhes e mais critérios de como

respeitar a constitucionalidade da função social urbana expressa nesses artigos, como por exemplo a lei do Estatuto das Cidades.

Porém, para essa pesquisa, o capítulo constitucional seguinte apresenta-se com maior relevância, por tratar da mesma temática de responsabilidade social frente à propriedade, mas no contexto rural. No capítulo III, dos artigos 184 até 191, as diretrizes e da política rural e de reforma agrária são detalhadas.

O artigo 185 informa de forma direta que leis subsequentes informaram quais critérios estabelecerão os requisitos para não cumprimento da função social da terra, e conseqüentemente, porque deveria ser desapropriada e ser incluída na política de reforma agrária. Da mesma forma, indica que os imóveis não sujeitos à desapropriação são as pequenas e médias propriedades, definidas por lei caso o proprietário não tiver mais imóveis, e propriedades produtivas, indicando-se que para a Constituição Federal os principais requisitos para complementar o Bem-Estar Social são o tamanho e rendimento da terra.

Portanto, é possível compreender que os cenários passíveis de apresentar ameaças à coletividade ou promover maior desequilíbrio social, são as propriedades improdutivas e de grandes extensões, implicando que para o meio rural garantir desenvolvimento social, é preciso que as propriedades estejam produtivas e cada vez menos concentradas em grandes latifúndios, na visão da Constituição Federal. De qualquer forma, é garantido no texto deste artigo que a produtividade e os demais requisitos para determinação da função social da terra terão seus critérios mais bem definidos em regulamentos subsequentes à constituição.

Para esse trabalho o artigo mais interessante deste capítulo é o 186, pois ele fornece a primeira conexão entre a função social e a função ambiental da propriedade rural ao determinar os principais requisitos que as demais regulamentações deverão contemplar na reforma agrária e como determinar que a propriedade está cumprindo com o bem-estar da coletividade. Neste artigo a função social terá seu cumprimento enquanto o imóvel tiver seu aproveitamento racional e adequado, tiver o uso dos recursos naturais de forma adequada e garantindo a preservação do meio ambiente, respeito às normas trabalhistas e a exploração do espaço de forma à permitir o bem-estar dos trabalhadores e proprietários do imóvel.

Assim sendo, o bem jurídico ambiental é trazido como um requisito para a garantia da manutenção da função social da terra e permitindo a compreensão que o bem da coletividade através da produtividade da propriedade privada somente é garantido pelo respeito aos requisitos sociais, incluindo-se a questão ambiental. Isso demonstra que para a Constituição Federal a propriedade somente estará regular quando sua função socioambiental estiver plenamente vigente e instituída, através dos requisitos legais.

### **2.3 Função Ambiental da Propriedade na Constituição Federal**

Como explanado nos parágrafos anteriores, no capítulo III constitucional, a questão ambiental é tratada como um elemento central para garantia da função social da terra, tanto quanto sua produtividade. Esse significado expresso na Carta Magna indica que o Estado brasileiro compreende que as esferas fundamentais da sustentabilidade como são denotadas no Relatório Bruntland, o aspecto social, econômico e ambiental, são elementos componentes de um todo, em que ao inserirmos a propriedade privada neste contexto, permite a compreensão que a propriedade não somente apresenta uma função social, mas uma ambiental como resultado de seu desdobramento, ou até mesmo como elemento independente.

A função ambiental origina-se do art. 225, ao determinar em seu caput que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, incumbindo, em seu parágrafo 1, as responsabilidades do poder público para proteger esse direito, como por exemplo as previstas no inciso III, em que delinea para todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei, vedada qualquer uso que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. É por dispositivos como esse que abri-se a possibilidade de afirmar que função ambiental e função social são distintas. Pois a função social implica-se no uso da propriedade e seu respectivo interesse social, já a função ambiental dispõem sobre o interesse ambiental. Contudo, a proteção do patrimônio ambiental, mesmo presente em propriedades particulares, representa o interesse de toda a sociedade e coletividade, o que implica na lógica final de que se um elemento é de interesse social, incluindo questões ambientais, logo a função ambiental é também uma função social (ARAÚJO, 2017).

A Constituição de 1988 não delinea de forma explícita a função ambiental da propriedade privada, o que inclui a propriedade rural, mas determina os principais direitos e deveres frente sua posse e quais cuidados são necessários para não conflitar com os demais direitos da Carta Magna. Contudo, ao se interpretar os diferentes dispositivos constitucionais é possível compreender que em paralelo ao uso e garantia da propriedade privada, também são delimitadas outras implicações para o bem e desenvolvimento comum, como é o caso do artigo 225 sobre meio ambiente.

Através dessa ótica que são determinados aos patrimônios de uso comum do povo brasileiro, o que implica na sobreposição com o direito de propriedade nas áreas rurais. Nesse sentido, as obrigações com a proteção ambiental e seus efeitos difusos na sociedade são fundamentais para que sejam instauradas as limitações do uso da propriedade assegurada pela constituição, e portanto, a função ambiental é o conceito que possibilita que os interesses da sociedade em relação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado sejam protegidos dentro de aspectos particulares ou privados.

Alguns exemplos práticos ilustram essa possibilidade construída pela constituição, em que caso um proprietário de um imóvel rural detenha a garantia legal de usufruir do seu território adquirido, e portanto utilizá-lo da forma que julgar apropriado, como para produção agropecuária ou para outras atividades econômicas, ele não poderá comprometer o patrimônio ambiental localizado em seus limites. Neste sentido, ao usufruir de seus direitos, também apresenta o dever de garantir a manutenção dos serviços ecossistêmicos, preservando a vegetação em torno de nascentes e outros corpos hídricos, ou a permanência de áreas de relevância ecológica, como locais de reprodução de espécies endêmicas ou ameaçadas. Isso decorre do fato geográfico de sua propriedade deter características e elementos naturais essenciais para a manutenção de recursos finitos, de serviços ecossistêmicos essenciais para o bem-estar social, e proteger bens ambientais que a perda pode ser irreversível.

Portanto, a propriedade privada tem a garantia de ser utilizada, mas com o dever de proteger o patrimônio ambiental presente em seu território, cumprindo com sua função social e conseqüentemente sua função ambiental. Neste caso, o propósito da propriedade privada estende-se não só para o aspecto de direito fundamental e de exclusividade de uso do proprietário, mas também como um mecanismo de promoção

do bem-estar social e manutenção do equilíbrio ecológico através de sua função ambiental.

### **3. ESTÍMULOS E HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DO SOLO NO BRASIL**

Toda legislação apresenta um contexto socioeconômico específico que identifica sua necessidade perante novas questões determinadas por anseios da sociedade, ou seja, uma forma de institucionalizar e solucionar essas questões. Um exemplo seria justamente os impactos que o uso de uma propriedade rural privada provoca no bem-estar social coletivo, o que ocasiona na formação da discussão sobre regularização fundiária, sua função socioambiental e como a lei vai regulamentar esse novo paradigma. Contudo, as diferentes legislações, ao tentar chegar no objetivo comum do bem-estar social ao regular a mesma temática fundiária de ângulos distintos, como a lei de reforma agrária e o código florestal, isso pode gerar sobreposições e idiosincrasias fomentadores de insegurança jurídica.

Para compreender a complexidade da legislação agrária atual e como a situação fundiária rural se desenvolveu, é necessário entender a evolução histórica de ocupação do solo no Brasil, desde as origens do Estado brasileiro até a atualidade. A cada momento da história do país, a questão agrária evoluiu e reinventou seus conceitos e relevância para a macroeconomia brasileira, realizando-se mudanças socioculturais relevantes que tiveram reflexos na política e no direito nacional, conseqüentemente, cada período teve uma característica peculiar que apresenta reflexos na regularização do campo.

#### **3.1 Questão Fundiária no Período Colonial**

Conforme já retratado em capítulos anteriores, o histórico de ocupação das terras brasileiras tiveram sua origem e reprodução através da influência europeia da colonização portuguesa no século XVI. Por mais que as populações indígenas já tivessem sua própria cultura e mecanismos de utilização do território para produção, foi o modelo de repartição fundiária ancorada na propriedade privada que perpetuou o sistema produtivo agrário através dos séculos até a contemporaneidade e se expandiu pelo interior do continente.

Durante o início do período colonial, o regime feudal estava definindo-se a medida que outros sistemas econômicos se desenvolviam, como o mercantilismo e o capitalismo. Contudo, por mais que esse processo de substituição produtiva ocorria em Portugal, o sucesso da colonização advém de instituições políticas e mecanismos econômicos que asseguram a perpetuação de seu domínio, o que no caso da ocupação portuguesa, veio através de estruturas nobiliárquicas de características feudais portuguesas, apresentando ao dono da terra o domínio absoluto sobre a propriedade composta por grandes latifúndios, diferentemente das limitadas extensões de terras do país europeu.

A exploração da terra era direito da nobreza, submissos à coroa, com ampla utilização de trabalho braçal escravo e de força animal, mas com as grandes extensões dos latifúndios da colônia, esses fatores produtivos se apresentavam insuficientes, o que trouxe a necessidade de uma mão-de-obra mais qualificada e menos resistente. Essa necessidade demandava mais recursos para o campo, que o comércio mercantil poderia prover. Dessa forma, o sistema latifundiário brasileiro começava a ganhar configurações capitalistas que sustentam a lógica de apropriação e concentração da terra gerando-se os principais elementos para as políticas e demandas por uma reforma agrária.

A relação entre a nobreza e o território no período colonial teve como maior exemplo as sesmarias, porções de terras coloniais que a coroa portuguesa concedia à particulares para produção agrária e ocupação das Capitânicas, que por sua vez eram grandes divisões territoriais da colonial portuguesa em terras brasileiras. A organização espacial que se formou foi o início da presença do Estado em solo brasileiro, com muitas das características feudais, como o fato de extensões de terras concedidas a senhores com poder absoluto sobre a propriedade. Essa configuração da colônia e sua organização fundiária somente foi possível através do Tratado de Tordesilhas, acordo firmado entre o Reino de Portugal e a realeza de Castela, separando o globo em duas porções, sendo a oriental de posse de Portugal e a ocidental da Espanha, com o esforço de delimitar geograficamente os limites pelos quais a exploração das áreas coloniais deveriam suceder, o que gerou a configuração primária das Capitânicas e suas subdivisões em sesmarias. Contudo, o esforço de determinar o limite previsto no tratado configurou-se insuficiente frente as dimensões continentais sul-americanas (CINTRA, 2012).

Por força de lei, a doação e concessão de sesmarias deveria limitar-se à capacidade de exploração do concessionário, a não ser que tivesse permissão da nobreza ou muito poder aquisitivo, caracterizando o primeiro processo de desigualdade fundiária (GUIMARÃES, 1977). O mecanismo pelo qual a expansão de terras ocorria, limitando-se até o colono encontrar alguma resistência, reproduzia um processo contínuo de degradação ambiental e social do território, permitindo a expansão e colonização das terras ao interior do continente pela abundância de terrenos que o Novo Mundo proporcionava. O ciclo de ocupação iniciava-se pelo extrativismo madeireiro e uso de trabalho escravo indígena, que continuou pela derrubada da vegetação para as plantações de cana-de-açúcar, utilizando-se do fogo para seu cultivo (WARREN, 1996).

Pode-se dizer que a influência do modelo quase feudal com relação íntima da concessão da propriedade com o poder estatal gerou o início de um pratriimonialismo que perpetua a corrupção para manutenção de poder no campo até os dias atuais, como por exemplo a grilagem. Já o legado deixado pelo modelo de ocupação da terra na Colônia gerou uma cultura secular nos processos de expansão fundiária rurais, caracterizada pela violência da ocupação do território, degradação ambiental do solo e da vegetação, degradação social pelo uso de trabalho análogo à escravidão e o absolutismo do domínio da propriedade privada, independente de sua função socioambiental ou marcos regulatórios fundiários ou ambientais. Contudo, esse mecanismo foi sendo aperfeiçoado conforme diferentes períodos históricos e ciclos econômicos.

### **3.2 Estrutura Fundiária no Período Imperial**

O período imperial caracterizou-se pelos desdobramentos da extinção do regime de sesmarias e a falta de um modelo fundiário que pudesse reposicionar o ordenamento territorial produtivo no país, ou que pelo menos proporcionasse a substituição do modelo sesmarial por outro sistema de posse e ocupação da propriedade rural. Quase metade de todo o período histórico entre a Independência do Brasil e a Proclamação da República não houve uma nova legislação rural que regularizasse a posse das terras após as sesmarias, e por conta deste hiato de regulação, esse foi considerado o Período de Posse.

Durante esses anos, as desigualdades e vícios do sistema de produção do campo, originados durante o Período Colonial do país, foram acentuadas caracterizando as

regiões rurais de duas formas distintas, uma pelas pequenas propriedades de economia familiar de subsistência, adquiridas pela posse, e outra pelos grandes latifúndios monocultores, muitos advindos da concessão ou doação pela coroa portuguesa. Esse período de desordem fundiária começou a ser mitigado com a Lei 601 de 18.09.1850, a Lei de Terra, que proporcionou a primeira legislação fundiária do Brasil.

Esse marco legal instaurou conceitos e mecanismos que garantiram diversas mudanças no direito de propriedade rural, entre as principais alterações são:

- Extinção do princípio de doação de terras, instituindo-se a compra para aquisição de terras devolutas;
- Legitimou a posse, desde que tivessem áreas cultivadas e ocupadas no período anterior à lei, e que o posseiro tivesse apossado de forma pacífica e sem oposição;
- Revalidou as sesmarias e qualquer concessão feita pelo governo na época, desde que tivesse cumprido com suas condições;
- Oficializou o conceito de terra devoluta; e
- A queima ou derrubada de vegetação não poderiam ser considerados como início de uma cultura.

O ordenamento territorial nacional teve seu primeiro instrumento legal através da Lei de Terra, justamente por instituir regras básicas para a organização acentuada e negligenciada durante o período colonial. Nela houve a distinção entre a propriedade privada e a propriedade pública, exigindo-se a titulação de imóveis sem regularização, permitindo-se que proprietários tivessem o reconhecimento de sua posse, desmarginalizando diversos produtores, em sua maioria de pequenos imóveis rurais.

Contudo, por mais que essa primeira empreitada para regularização fundiária rural já pudesse oferecer um vislumbre de organização espacial das propriedades rurais e a legitimação do status quo existente, perdeu a oportunidade de construir mecanismos de distribuição mais equânime das terras daquele momento em diante, além de reproduzir muito dos princípios que geraram os conflitos e desorganização fundiária decorrida da desigualdade histórica originada no processo de colonização e ocupação das terras brasileiras. Pode-se chegar nessa conclusão ao verificar que a partir da promulgação da lei, o instrumento da posse seria criminalizado. Essa situação possibilitou que diversos lavradores fossem impedidos de adquirir novas terras, já que o

único meio vigente seria através da compra, restringindo o acesso aos pequenos produtores à propriedade, mesmo que terras devolutas.

Ao mercantilizar a terra, podendo ser adquirida somente através da compra, valorizou ainda mais as propriedades existentes o que encareceu sua aquisição. Essa situação favoreceu os grandes latifúndios e o monopólio do território ao restringir o acesso de pequenos agentes rurais ao único meio que lhes tinham disponíveis para ocupação regular no campo (BENATTI, 2013).

Esse processo de manutenção de uma população marginal à posse de terras produtivas foi uma ação proposital do governo da época, justamente para garantir uma população de trabalhadores livres que manejariam os latifúndios pertencentes dos grandes proprietários de terras, desde a época das sesmarias. A grande preocupação na época era ter um número crescente de proprietários, compostos por ex-escravos, indígenas, colonos, posseiros e imigrantes, e a diminuição de trabalhadores que garantiriam a produção nacional. Essa política foi corroborada pelas campanhas de imigração, ou importação de colonos livres, para manter a produtividade das terras já existentes.

Portanto, o começo desse período histórico foi marcado pela desorganização territorial colonial, mas seu final caracterizou-se por encaminhar os processos de regularização fundiário preservando as desigualdades do campo, mesmo que em paralelo ocorresse diversas iniciativas abolicionistas e de importação do trabalho. Esse processo aperfeiçoou as condições para o desenvolvimento do capitalismo rural e manteve as características de degradação socioambiental do território nos instrumentos de expansão agrária (IANNI, 2004).

### **3.3 Ocupação e Uso da Terra no Período Republicano**

O período republicano foi o mais dinâmico da história do Estado brasileiro, nele houveram mais de quatro constituições federais decorrentes da intercalação de regimes autoritários e democráticos, disputas de poder e novos paradigmas sociais. Conseqüentemente, a questão agrária foi influenciada pelos diversos fatores políticos e sociais que possibilitaram a evolução da legislação agrária de ser meramente reprodutora e indutora de desigualdades seculares regidas pela convivência estatal controlada por elites oligarcas até uma regulamentação inclusiva e preocupada com a

função social da propriedade, bem como garantindo que as questões ambientais fossem elevadas de importância para o bem-estar social, mesmo que desenvolvida de forma paralela e algumas vezes desarmônica, objeto deste estudo.

Durante o início da república, a Constituição de 1891 não proporcionou grandes alterações da lei vigente durante o Império, continuando a política de inacessibilidade do posseiro e outros pequenos agentes rurais à aquisição de propriedade. Todavia, o liberalismo se consolidou como ideologia vigente nesta constituição, em resposta ao intervencionismo estatal na economia anterior, permitindo maior liberdade no exercício do direito de propriedade. De certa forma, o produtor rural agora apresentaria maior liberdade em como conduzir suas atividades produtivas, mas não fornecia qualquer direcionamento jurídico para ampliar esforços de regularização fundiária ou tornar menos desigual a distribuição de terras no país. Mas um elemento relevante para o contexto histórico fundiário da época eram as regras de usucapião determinadas pelo Código Civil de 1916, em que no artigo 550 afirma-se que em caso de domínio de uma propriedade por 30 anos, o indivíduo ganharia o direito de posse do imóvel. Além deste artigo, também era possível o usucapião em menor tempo, no caso de apresentar o título da propriedade, conforme disposto no artigo 551:

*“Adquire também o domínio do imóvel aquele quem, por dez anos entre presentes, ou vinte entre ausentes, o possuir como seu, continua e incontestadamente, com justo título e boa fé.”*

Já no período após Revolução de 1930, caracterizado pela influência getulista na política nacional, houve as primeiras inclinações da legislação rural para a inclusão de pequenos proprietários na aquisição de terras, constituiu o período de promulgação de diversos códigos jurídicos, inclusive o florestal, e o início da desestabilização dos poderes oligárquicos consolidados ao longo da história brasileira. A implantação do Estado-Novo proporcionou o retorno dos direitos dos posseiros ao reconhecer o usucapião, limitando-se à 10 hectares. No momento democrático que sucedeu o governo de Getúlio Vargas até o regime militar de 1964 a maior investida na redistribuição de terras ocorreu durante o governo de João Goulart, mas não tiveram continuidade com a interrupção de sua administração pública.

Durante o governo militar, a reforma agrária obteve um papel de maior destaque através de diversas legislações que visavam destravar essa política pública, como foi o caso de decretos e emendas constitucionais para ordenar os mecanismos de desapropriação de terras para a reforma agrária. A lei que teve maior influência neste aspecto foi a Lei nº 4.504 de 30.11.1964, mais conhecida como Estatuto da Terra, que disciplinou os critérios técnicos pelos quais o Estado poderia intervir na organização fundiária nacional. Todavia, por mais que o estatuto instituiu os instrumentos pelos quais o governo poderia implementar a redistribuição de terras e delimitou as regras que determinariam um imóvel elegível para a reforma, não obteve grandes alterações na estrutura fundiária brasileira e ainda manteve a compra ou sucessão como únicos meios de aquisição de propriedades rurais.

Após a redemocratização do Estado brasileiro e promulgação da Constituição de 1988, a função social da terra foi instituída e reconhecida, o que proporcionou a evolução da legislação fundiária rural no âmbito de responsabilidade que jamais houvera em períodos históricos anteriores. A lei que teve como objetivo institucionalizar esses conceitos e modernizar a legislação rural foi a Lei nº 8.629 de 26.02.1993, também conhecida como Lei Agrária ou Lei da Reforma Agrária, que substituiu a antiga norma do Estatuto da Terra. Outras normas que surgiram que auxiliam esta legislação são a Lei nº 9.393 de 19.12.1996, que aborda o tema do Imposto da Propriedade Territorial Rural, e a Lei Complementar nº 88 de 23.12.1996 que dispõe sobre procedimentos para o processo de desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária (BENATTI, 2013).

### **3.4 Estímulos à Expansão Fundiária e Influências do Regime Militar**

Além da influência das novas normas rurais com o intuito de regularizar o campo e diminuir os conflitos latifundiários, a segunda metade do século XX também reproduziram políticas públicas de ocupação de espaços vazios no interior nacional para repovoar áreas estrategicamente frágeis em termos de segurança nacional, o que permitiu fluxos migratórios para o Centro-Oeste e o Norte do país, de forma similar ao ocorrido durante o final do século XIX com o ciclo da borracha. Com o Plano de Integração Nacional da ditadura militar nos anos 70, a administração pública orquestrou

a expansão para uma novas fronteira agropecuária ao incentivar que trabalhadores gaúchos e nordestinos ocupassem essas regiões do país.

Como essa expansão ocorreu sem o devido acompanhamento fiscalizatório para regularização fundiária e sem respeitar a ocupação de populações já estabelecidas no local, além de reproduzirem técnicas de degradação ambiental e social seculares, exarcebaram conflitos por posse e disputas de terras e contribuíram para a destruição de vegetação nativa com processos em continuidade até os dias atuais. Parte desse cenário decorre das políticas públicas de expansão da fronteira agrícola no país e os diferentes instrumentos legais, financeiros, institucionais e de assistencialismo técnico, bem como o investimento em infraestrutura agrária que pudesse suportar esse novo momento da agropecuária nacional.

Como um dos pilares da reestruturação fundiária e do setor agropecuário nacional durante o regime militar, o setor financeiro apresentou-se como um dos agentes basilares do período de expansão da fronteira agrícola brasileira e sua reorganização. Nesse sentido, tanto políticas macroeconômicas do governo quanto parcerias com bancos públicos alinhados com as diretrizes estatais permitiram o ambiente financeiro-institucional para o desenvolvimento e capitalização do campo. Um dos principais fatores de fomento da época foi a consolidação da política de preço mínimos, referente ao estabelecimento de uma remuneração mínima à uma mercadoria, podendo ser estabelecida por regulação estatal ou por grupos econômicos.

O mecanismo originou-se com o Decreto nº 28.803 de 25.07.1951, conseqüentemente anterior ao regime militar, contudo somente em 1962 com a criação da Comissão Financeira da Produção através da Lei Delegada nº 2 que houve uma instituição que pudesse regular e dar o suporte financeiro ao setor rural. Essa política ganhou força a partir dos anos 1965 com a linha de financiamento para as cooperativas de produtores rurais para compra de matéria-prima destinada à industrialização. Além de ter transformado operações em aquisições em casos em que o preço do produto não revertesse em ganhos para o produtor, realizando até mesmo a venda direta dessas aquisições. Porém era seu papel durante o período da entressafra e da colheita como garantidor de preços mínimos ao agente do campo e regulador de preços que proporcionava um ambiente de negócios mais seguro segurança maior para produzir.

Outra medida que permitiu aumentar a segurança no campo foi a instituição de crédito e subsídios rurais, já que propiciaram um novo fluxo de capitais para a modernização do campo, promovendo investimento e acesso à novas fontes de recursos ao produtor rural. O aparato legal que deu sustentação às atividades foi o Decreto-lei nº167 de 1967, em que criou a Cédula de Crédito Rural, instrumento pelo qual a pessoa física ou jurídica detentaria o direito creditório, permitindo ser um documento pelo qual as instituições financeiras tivessem a garantia para concessão de crédito ao produtor.

Os bancos tiveram papel central nesta empreitada ao serem os principais agentes na época que detinham os recursos para esse financiamento, como foi o caso do Banco do Brasil, que apresentou uma expansão de agências em todo o país durante esse período, permitindo-se a capilaridade do acesso ao crédito nas diferentes e remotas regiões do país, passando de mais ou menos 500 unidades para 3.000 até meados dos anos 80. Como parte da política governamental do período, essas instituições eram orientadas ao atendimento aos pequenos produtores rurais, mesmo que não oferecessem garantias, o que somente foi possível com o subsídio estatal aos bancos públicos.

E o último elemento que configurou o contexto financeiro de suporte à produção rural foi o PROAGRO, Programa de Garantia de Atividade Agrícola. Essa iniciativa foi criada pela Lei nº 5.969 de 11.12.1973, revogada pela Lei nº12.058 de 13.10.2009, que permitia o investimento agrícola de alto risco por promover a garantia e exoneração de obrigações financeiras de crédito em caso de perdas por causas naturais.

De forma complementar ao novo ambiente econômico de base da nova política agrária, os principais fatores fomentados foram a expansão de obras de infraestrutura no campo, sejam para meios de transporte ou para armazenagem da produção, os programas governamentais de assistência e suporte, e os instrumentos legais que trariam a regulamentação necessária que permitiria a expansão da colonização dos vazios demográficos nacionais, como a região Norte e a Centro-Oeste, e a estabilização de novos latifúndios. As obras de infraestrutura da época apresentavam-se nas diretrizes do governo militar a característica de elementos de integração nacional e meios para ocupação de locais isolados da dinâmica econômica nacional, concentrada no sul e sudeste nacional.

Conseqüentemente, as grandes obras concentraram-se em expandir a malha rodoviária para a fronteira agrícola do Cerrado e Amazônia brasileiros, como a Transamazônica que interligaria novas áreas produtivas aos portos do norte brasileiro. Parte do objetivo da abertura de novos eixos rodoviários era dar maior apoio logístico ao permitir que novas áreas, onde haviam vegetação nativa, servissem de terras produtivas para assentados recém direcionados para colonização.

Outro gargalo que deveria ser enfrentado para que a atividade agropecuária se expandisse no país era na área de armazenagem, por isso o governo aperfeiçoou os prazos de pagamento de construção de novos silos e o subsídio de taxas de juros para financiamento das obras de armazenagem. Isso permitiu que a infraestrutura de condicionamento das safras se expandisse para o interior do Brasil, contudo os pólos principais ainda foram priorizados no investimento público devido a quantidade de municípios que eram candidatos dessas obras essenciais.

De nada adiantaria aumentar o crédito rural, investir em infraestrutura e a criação de instituições apoiadoras do produtor rural, se não houvessem programas e assistência social e técnica que possibilitasse que o produtor estivesse apto para garantir a produtividade de suas terras e seu bem-estar. Por conta disso, outra preocupação do governo federal na época foi a criação de projetos de garantia de direitos trabalhistas rurais, capacitação do trabalhador rural e institutos de pesquisa de inovação, sendo os mais representativos o PRORURAL, Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, a EMBRATER, Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, e o EMBRAPA, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

O PRORURAL foi o primeiro vislumbre de uma política voltada para o bem-estar social do campo, aprimorada pela Constituição de 1988 em seu Título VIII, que visava garantir alguns benefícios para o trabalhador do campo, como por exemplo aposentadoria por invalidez e serviço de saúde. Já o EMBRATER tinha um papel central na assistência técnica nacional, por coordenar as demais empresas privadas que forneciam serviços de capacitação ao longo do país, principalmente os pequenos produtores. E no caso da EMBRAPA, a instituição ainda apresenta relevância no conjunto de instituições agropecuárias nacionais por ter sido a principal responsável pelo desenvolvimento de melhoramento genético de culturas e do rebanho, descoberta de

novas variedades e realização de pesquisas tanto no manejo das áreas produtivas quanto no uso de agroquímicos.

Finalmente, o fator principal que corroborou toda a revolução do campo que o regime militar se propôs a fomentar tinha sua base nas diferentes legislações que permitiram segurança jurídica e instituição dos mais diversos instrumentos e órgãos que pudessem qualificar mais o campo, expandir suas fronteiras e dar maior acessibilidade ao seu desenvolvimento. E a lei que permitiu a maior mudança nesse sentido foi o Estatuto da Terra, que visava justamente regularizar a situação fundiária no campo, devido os diversos séculos de assimetrias já explanados em capítulos anteriores.

Os diversos esforços governamentais do regime militar, por mais que tivessem desenvolvido um ambiente institucional muito mais diverso, robusto e especializado para o acesso à crédito, terras e mercados para o pequeno produtor rural, a grande parte da legislação que os embasou também permitiu o fomento das atividades do agronegócio de grandes latifundiários. Consolidando-se a desigualdade de distribuição de propriedades no campo e o no bem-estar das populações rurais, criando-se assim maior pressão legislativa para reversão ou mitigação do quadro de desigualdade rural que evoluiu desde a época da Colônia até o novo patamar alcançado durante o regime militar.

#### **4. LEGISLAÇÃO DE REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA.**

##### **4.1 Direito de Propriedade e Relação com a Reforma Agrária**

O direito à propriedade privada, tutelado pelo artigo 5 da Constituição Federal de 1988, é o fundamento basilar das políticas de reforma agrária, uma vez que seu objetivo é redistribuir e melhorar a acessibilidade à propriedade rural. Esse direito tem o caráter fundamentalmente individual, visto que tem sua submissão à vontade do proprietário conforme é descrito no Código Processual Civil em seu artigo 524 ao afirmar que o é assegurado ao proprietário gozar, dispor e usufruir de seus bens.

O proprietário pode usar qualquer bem de acordo com a sua vontade, excluindo terceiros de igual uso daquele patrimônio particular. O proprietário pode receber os frutos naturais e civis emanados da propriedade, e também deter o direito de dispor do bem ou aliená-lo a título oneroso (venda) ou gratuito (doação), e gravá-lo de ônus (penhor, hipoteca, servidão) ou de submetê-lo ao serviço de terceiro.

Neste sentido, sua natureza é exclusiva, por sua posse impedir o usufruto de terceiros, e absoluta, por teder o poder sobre como dispor deste bem, contudo há a limitação de que caso o Estado julgar de interesse público este bem, o patrimônio pode ser expropriado e até mesmo redistribuído. O direito de propriedade também é compreendido como perpétuo, pois não se extingue pela falta de utilização, subsistindo-se independente do uso, até que ocorra a causa legal extintiva, como por exemplo na situação de perecimento do bem, desapropriação ou usucapião do patrimônio, ou até mesmo pelo ato proposital do proprietário. Em sentido amplo, a propriedade pode ser compreendida como uma relação intersubjetiva bilateral entre o proprietário, o Estado, e a sociedade, em que essas entidades detém o dever de abstenção de ingerência sobre o bem que atribui-se uma função social, não podendo dele usar, fruir e dispor de forma ilimitada e irrestrita, como bem entender, pois sobre o patrimônio estão presentes interesses e necessidades sociais. A propriedade é nesse sentido, perpétua e até mesmo revogável.

Apesar do texto constitucional de 1988 garantir o direito à propriedade, também ressalva a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização. Portanto, a política de reforma agrária é executada nesta conjuntura legal, em que por meio de critérios e respaldos legais, o poder público pode intermediar a expropriação de imóveis rurais que não se atentaram ao dever de assegurar sua função social para assentamentos onde poderão exercer seu propósito social fundiário (SOUZA, 2000).

#### **4.2 Reforma Agrária Brasileira e Suas Características**

Em decorrência da situação caótica que desenvolve-se nos territórios rurais brasileiros através dos séculos de ocupação desordenada da terra, legislações que legitimavam esse processo e políticas públicas inconsequentes com os impactos ambientais e seus desdobramentos sociais no campo somente começou a ser mitigada de fato com a Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, também conhecida como Lei de Reforma Agrária. Essa lei apresenta artigos específicos na constituição brasileira que permitem sua atividade e propósito, justamente por instituir a função social da propriedade rural e sob quais critérios ela deve ser identificada.

Esse marco regulatório tem como principal característica regulamentar os artigos previstos na constituição federal, dando embasamento para políticas públicas de redistribuição de terras e regularização fundiária, que serão aperfeiçoados em diversas

outras normas infraconstitucionais, como a Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Conseqüentemente, seus primeiros artigos visam relembrar seu propósito e constitucionalidade ao afirmar no 1º artigo:

*“Esta lei regulamenta e disciplina disposições relativas à reforma agrária, previstas no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal”.*

Ao analisar os 28 artigos da Lei de Reforma Agrária, existem alguns critérios generalistas e outros específicos, decorrentes dos primeiros critérios, para a determinação e elegibilidade de uma área que não atenda aos requisitos de cumprimento da função social da propriedade. Já no segundo artigo há o indicativo dos primeiros critérios que serão taxativamente determinados para possível desapropriação devido interesse social, que está referenciado no artigo 9.

É no artigo 2, principalmente em seus incisos, que se estabelece as primeiras regras de como ocorrerá o levantamento de informação sobre a propriedade e requisitos que determinarão a possibilidade de ingresso na lista de áreas a serem avaliadas para reforma agrária. Uma das informações fundamentais é que de acordo com o inciso 6º, posseiros ou invasores que tenham se apropriado de imóveis rurais privados ou de terras públicas, não serão desapropriados em um prazo de dois anos seguintes de sua desocupação, bem como terão de responder civilmente e administrativamente por seus atos contra a propriedade. Complementando o inciso anterior, em caso de cidadãos já beneficiados por projetos de assentamento rural não estarão contemplados pelo Programa de Reforma Agrária Federal, segundo o inciso 7º do artigo em questão.

Esses dispositivos visam disciplinar os diferentes meios de apropriação de imóveis de interesse social em caso de não aquisição ou doação, indicando-se que por mais que a lei reconheça que exista uma assimetria de acesso às propriedades rurais, principalmente pelo caráter histórico da configuração de desigualdade social rural brasileira, existem regras e meios legais e legítimos para tal apropriação. Diferentemente dos outros períodos do passado nacional, a simples posse ou ocupação, por mais que tenha sido o único meio pelo qual a maioria da população rural tinha acesso à terras produtivas, não seria mais permitida pelo Estado brasileiro pelo simples fato que ele poderia oferecer agora um novo mecanismo que respeitaria o princípio da proporcionalidade legal e o direito de propriedade tutelados pela constituição, através do programa de reforma agrária e indenização da propriedade elegível nos quesitos determinados pela lei.

O artigo 4 detém o primeiro objeto de interesse da legislação, em que distingue o pequeno e médio imóvel rural do grande imóvel rural, indicando que os critérios de elegibilidade para o programa de reforma agrária e posterior desapropriação são somente para as grandes propriedades, conforme é descrito no trecho abaixo do inciso III, primeiro parágrafo:

*“São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural”.*

Portanto, somente propriedades acima de 15 módulos fiscais detém o risco de serem incorporados pela reforma agrária. Esse detalhe, por mais fundamental que pareça, somente foi incorporado após as alterações feitas de acordo com a Lei nº 13.465 de 2017.

A partir dessa configuração e primeiro recorte do escopo fundiário que será tratado pela lei, é o artigo 6 o detentor do segundo recorte ao determinar o índice de produtividade que determinará de forma objetiva quando uma grande propriedade encontra-se em situação de improdutividade, conseqüentemente elegível para desapropriação. Os critérios específicos determinados são referentes à proporção da terra utilizável para produção e a eficiência com que a terra disponível está sendo usada, determinando-se a produtividade do imóvel.

No parágrafo 1 indica-se que o mínimo a ser visado para determinação da área utilizável no imóvel para cálculo de produtividade, ou seja, o grau de utilização, deve ser de 80%, calculado a partir da razão da área utilizada pela área aproveitável. Neste dispositivo já indica-se que para o Estado brasileiro o imóvel deve ter a obrigação de deter algum tipo de produção ou utilização econômica do espaço, elemento importante para a discussão sobre suas funções ambientais.

Além disso, uma vez determinada a área a ser objeto de avaliação de produtividade, é aplicado o cálculo de eficiência de exploração, que de acordo com a lei, deve ser igual ou superior à 100% da área utilizável. Para cada commodity há uma interpretação particular de como determinar a eficiência da produção, justamente porque a forma que a atividade pecuária decorre, mensurado pela lotação animal, é diferente da produção de uma lavoura, caracterizado pelo seu rendimento.

Os demais parágrafos e incisos indicam que existem mais de uma forma para se determinar uma área utilizável de acordo com o produto a ser produzido, incluindo o

uso de vegetação nativa para extrativismo. Contudo, o único cenário que a legislação visou tutelar de forma mais específica foi no caso da pesquisa no campo destinada ao avanço tecnológico da agricultura, indicando que o imóvel deverá ter 80% da área aproveitável sob a presença da pesquisa, não sendo aplicado cálculo de eficiência do uso do solo da propriedade.

Já no artigo 9 que estão presentes os principais critérios gerais de determinação se um imóvel está cumprindo com sua função social ou não, independentemente de sua produtividade, calculada pela eficiência de produção e área utilizável. Esses critérios apresentam-se de forma taxativa em seus incisos, indicando que a função social da propriedade é composta por quatro elementos principais:

- 1) Aproveitamento racional e adequado da propriedade rural;
- 2) Utilização adequada dos recursos naturais e preservação ambiental do imóvel;
- 3) Conformidade com as leis trabalhistas; e
- 4) Exploração da área que possibilite o bem-estar dos proprietários e trabalhadores-rurais.

Esses requisitos são especificados nos parágrafos subsequentes ao reforçar os critérios de utilização e eficiência da produção no imóvel rural. Já no segundo parágrafo é retratado de forma mais explícita que apesar da propriedade visar uma atividade econômica, é necessário que ela contemple a preservação ambiental e garanta a manutenção do equilíbrio ecológico do meio ambiente e da qualidade dos recursos naturais ali presentes. Neste aspecto, a função social da propriedade é relacionada com as propriedades naturais do local, o que implica que o elemento ambiental é um dos fatores pelos quais a função social da propriedade é composta.

Neste sentido pode-se entender que para a legislação brasileira, o imóvel rural detém três funções interligadas entre si: A função produtiva, em que a própria lei de reforma agrária indica que caso não tenha um mínimo de eficiência, a propriedade pode ser expropriada; A função social, que advém de sua produtividade e descumprimento da primeira função e da observância do bem-estar dos cidadãos envolvidos na atividade produtiva, proprietários e trabalhadores; E a função ambiental, que o próprio Estado determina que para o imóvel não ser expropriado, deve preservar as características ecológicas naturais a fim de garantir seu equilíbrio, obrigando o agente privado não somente à produzir, mas à preservar também.

Para efeitos do dispositivo a respeito do grau de produtividade da terra, é preciso determinar o parcelamento do solo apto para uso, conseqüentemente, o artigo 10 visa determinar limites mais bem definidos por certas condições a serem observadas. Ele indica que para manter o *compliance* da propriedade e garantir sua função social, alguns cenários não são contabilizados para o cálculo de eficiência da terra, entre eles estão: Áreas de instalações e construções, áreas comprovadas que não permitem qualquer tipo de exploração agrosilvopastoril ou extrativista, áreas de exploração mineral e áreas de preservação permanente e outras áreas protegidas pela legislação ambiental.

Este artigo é importante para este estudo devido à primeira citação explícita da lei que áreas determinadas pelas outras normas ambientais devem ser contempladas no julgo da prospecção de terras a serem despropiadas para o programa de reforma agrária. Portanto, essas áreas a serem conservadas dentro das propriedades privadas tem um tratamento diferenciado das demais partes do imóvel, não sendo computadas no cálculo de produtividade.

Já no artigo 13 indicasse que qualquer terra de domínio público sem destinação tem como prioridade de alocação na inclusão do programa de reforma agrária, portanto áreas protegidas como terras indígenas e áreas do SNUC não entram neste escopo, uma vez que já estão delimitados seus objetivos e propósitos. Essas terras, tanto públicas quanto privadas, que tiverem sua aptidão comprovada e estiverem cadastradas no sistema do INCRA serão criados assentamentos onde os novos proprietários poderão iniciar a produção. Esses lotes devem ter área inferior a dois módulos fiscais, bem como área superior à fração mínima de parcelamento do solo da região da propriedade.

Outro artigo interessante seria o 24, por determinar que as ações da reforma agrária devem ser compatíveis com o política de agricultura, incluindo outra lei no ecossistema legal da lei de reforma agrária, o que implica que para que o programa se desenvolva, não somente as grandes propriedades devem ter critérios que os enquadrem como improdutivos e descumpram sua função social, como também deve estar alinhada com a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Esta lei dispõe das principais diretrizes e rumos que a agricultura nacional deve seguir, incluindo as ações de regularização e reordenamento fundiário.

A despeito do regramento fundiário produzido pela lei visando conciliar o direito à propriedade privada e a garantia do bem-estar social, ainda há casos de disputa

judicial decorrente de processos em que ocorre o desequilíbrio entre essas duas dimensões inerentes à propriedade. O litígio é melhor explorado pela expressão dos critérios para desapropriação de uma propriedade de acordo com a Lei Federal nº 8.629/93, entre eles o tamanho do imóvel, posse do proprietário, improdutividade e não cumprimento da função social. Nota-se que existem formas objetivas de se mensurar a maioria destes requisitos, conjunto a expressão “função social” apresenta um caráter mais genérico, principalmente através do entendimento da lei por se tratar do respeito a salubridade, ecologia e produtividade, não apresentando maiores detalhes além daqueles previstos em outras normas legais rurais.

Para suprir esse vácuo legislativo criado pela lei e evidenciado por casos práticos, que a jurisprudência ilumina os desdobramentos a serem tomados para esclarecimento dos conflitos gerados e judicializados, como é possível ver no caso a seguir, em que o Superior Tribunal de Justiça julgou um recurso especial do processo nº 1.293.882 – PA (2011/0277788-4) julga improcedente a não consideração da reserva legal do imóvel para cálculo de improdutividade da área somente por não ter a reserva legal averbada, já que foi comprovada em laudo pericial.

Em suma, esta lei determina um contexto que esteve muito pouco presente na formação cultural do produtor e da forma de apropriação e uso da terra ao longo da história brasileira, em que a propriedade privada teriam prósitos além de sua própria posse e utilização. Agora um bem privado de um agente rural, de característica excludente e rival, teria de reproduzir a responsabilidade com o ambiente externo à própria produção, esse dever exigido por lei não somente obriga o produtor a alcançar um mínimo de produtividade, como atender requisitos para cumprimento da sua função social.

Esse conceito que mudou a forma de utilização da terra evoluiu com a preocupação política em permitir maior equidade no acesso a propriedade e mitigar os efeitos negativos na sociedade brasileira rural da forma que foi ocupada ao longo da história, possibilitando-se sua expressão prática através da promulgação da Constituição de 1988. Através desses artigos, que normas federais norteadoras das políticas de regulação da propriedade privada tiveram a constitucionalidade para organizar os espaços rurais e urbanos, como a Lei Federal nº 8.629/93, referente a Reforma Agrária, e a Lei Federal nº 10.257/2001, referente o Estatuto da Cidade (AMADEI, 2018).

Ao se analisar os diferentes elementos que caracterizam a função social da propriedade, pode-se entender que é um conceito que abrange elementos morais, de

saúde humana e trabalhista, econômicos e ecológicos, o que vai de encontro com os princípios almejados pelo Desenvolvimento Sustentável. Contudo, é importante ressaltar as especificidades de cada fator da função social, principalmente na questão ambiental, devido sua abrangência e relacionamento com as demais legislações sobre o tema. Tratando-se da propriedade rural, o conjunto de normas ambientais de maior relevância é o de caráter florestal, por exprimir a ambiguidades ou idiosincrasias ao exigir em um mesmo imóvel a necessidade de produzir em uma escala aceitável para sua conformidade, e da mesma forma garantir a preservação do ecossistema natural presente dentro de seus limites, garantindo-se o meio ambiente ecológicamente equilibrado.

O caráter generalista do âmbito ambiental da função social está expresso no artigo 9 da lei em seu 3º parágrafo ao afirmar:

*“Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas”.*

Nesse sentido, fica a critério das demais legislações estabelecer o mínimo a ser preservado dentro de uma propriedade rural para garantir o equilíbrio ecológico e manutenção da qualidade dos recursos ambientais. Portanto, é necessário adentrar pelas diferentes normas ambientais que estabelecem a proteção ambiental, tanto de terras públicas quanto privadas, para compreender como o elemento ecológico se insere na função social da propriedade rural, suas implicações na manutenção do meio ambiente ecológicamente equilibrado, como o país se insere no contexto internacional de Desenvolvimento Sustentável e como as mais diferentes iniciativas de conservação em áreas privadas podem ter entraves legais que lhes forneçam insegurança jurídica para sua manutenção ou criação, decorrente da expressão de leis de cunho social para as regiões rurais.

## **5. LEGISLAÇÃO FLORESTAL BRASILEIRA**

### **5.1 Sistema Nacional de Unidades de Conservação**

Conforme parágrafos anteriores, o direito ambiental brasileiro pode ser expresso nos mais diversos temas, como por exemplo: recursos hídricos, resíduos sólidos, mudanças climáticas, crimes ambientais, e biodiversidade. Neste sentido, o imóvel rural é um elemento essencial para a temática ambiental por concentrar os recursos naturais e permitir sua expressão, manutenção e reprodução, garantindo a resiliência não somente destes recursos, como também da economia brasileira como um todo, principalmente no setor agropecuário. Contudo, para entender uma das temáticas ambientais mais importantes para o setor rural é preciso examinar as leis florestais, justamente por representarem parte expressiva do uso do solo nacional, tanto em terras privadas quanto públicas.

De acordo com a Constituição de 1988, existem pelo menos sete dispositivos que indicam o papel do Estado brasileiro na proteção das florestas nacionais, sejam eles a respeito da organização e competência do Estado ou sobre a manutenção do equilíbrio ecológico ambiental. Portanto a lista dos dispositivos é: Artigo 23 incisos VI e VII, informando sobre a competência dos entes federativos na preservação da vegetação nativa; artigo 24 inciso VI, que dispõem sobre a competência de legislar a respeito da proteção das florestas; o artigo 225 parágrafo primeiro inciso I, ao afirmar que cabe ao Poder Público preservar e restaurar processos ecológicos e ecossistemas; o inciso II ao incumbir ao Poder Público o dever de preservar a diversidade e integridade do patrimônio genético nacional; o inciso III que implica em dever do Poder Público em delimitar espaços territoriais protegidos; o inciso VII que determina o dever da administração pública em proteger a flora e a fauna; e finalmente, o parágrafo quatro do artigo 225 ao outorgar alguns biomas brasileiros como patrimônios nacionais (CARVALHO, 2013).

Os escopo constitucional delimitado no parágrafo anterior configura-se como a base de toda a legislação que norteará as políticas e práticas na zona rural para proteção da flora nativa sustentando o conceito da função ambiental da propriedade. O conjunto normativo abrange desde leis, decretos, resoluções CONAMA até instruções normativas (CARVALHO, 2013). O dispositivo mais relevante para compreender os conflitos entre as atividades produtivas no campo e a necessidade de preservação está no fator limitante de uso do território, fundamentado pelo inciso III do primeiro parágrafo do artigo 225 da constituição, pois ao dispor sobre o termo “espaços protegidos” acaba por generalizar e englobar não somente áreas protegidas para unidades de conservação, como também áreas destinadas à preservação das funções e

processos ecológicos da vegetação dentro de áreas produtivas, como é o caso de áreas de preservação permanente e reservas legais (SILVA, 2013). Em decorrência deste dispositivo basilar, é que foi possível a instituição da lei que versa sobre a categorização de espaços especialmente protegidos para preservação e conservação de territórios, a lei do sistema nacional de unidades de conservação.

Conforme introduzido no parágrafo acima, o texto constitucional a respeito de áreas protegidas encontra-se redigido de forma genérica sem adentrar em detalhes de diferentes tipologias ou categorias de territórios baseados em diferentes atributos. Conseqüentemente, a legislação infralegal surgiu para organizar o regime jurídico de áreas florestais em áreas privadas, código florestal, e espaços especialmente protegidos por determinação do Poder Público para preservação das áreas selvagens não antropizadas e espaços especialmente delimitados para uso restrito e conservação dos recursos naturais, a lei do SNUC (SILVA, 2013).

A delimitação de parques de preservação da biodiversidade é anterior a Constituição de 1988, aos movimentos ambientalistas e discussões internacionais sobre modelos de desenvolvimento. Em 1948, após a Convenção para Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas dos Países da América de 1940, o Brasil estabeleceu os primeiros parques e demais unidades de conservação inspirados nas áreas protegidas americanas, como o Parque Nacional de Yellowstone, criado em 1872. Junto da aprovação do código florestal de 1934, este período foi caracterizado por intensas discussões acadêmicas internacionais sobre a renovação do modelo preservacionista restritivo à presença humana, como era defendido por John Muir, para o surgimento de conceitos mais permissivos à utilização de recursos naturais em áreas de proteção para conservação do patrimônio natural, defendido por Gifford Pinchot (BENATTI, 2013).

Existem diversas metodologias e objetivos para a criação de espaços especialmente protegidos em sentido estrito, seja pela representatividade de um ecossistema, pela sua diferenciação ao território deter espécies e paisagens endêmicas únicas, pelo perigo de extinção, em que o local apresenta espécies ameaçadas, e sua utilidade, por manter recursos naturais e serviços ecossistêmicos para o suporte de atividades humanas, como conservação de nascentes para fornecimento de água. A inclusão de povos tradicionais, como indígenas e ribeirinhos revolucionou a abordagem de uso de unidades de conservação como promoção do bem-estar social aliado com a conservação da diversidade biológica, o que permitiu o surgimento de novas formas de

se entender o papel das áreas protegidas para o desenvolvimento sustentável (RODRIGUES & PRIMACK, 2001).

A integração de comunidades tradicionais e utilização de recursos naturais versus preservação absoluta da paisagem natural é uma discussão que foi incorporada e devidamente equilibrada pela legislação que veio clarificar o inciso III do primeiro parágrafo do artigo 225 da constituição de 1988, a Lei 9.985 de 18.07.2000, também conhecida como a lei do SNUC. Em seu capítulo III estão os dispositivos que estabelecem os diferentes grupos e categorias de territórios protegidos visando distinguir as características e regime de unidades de conservação mais restritiva ao uso antrópico, áreas de proteção integral, dos atributos de unidades mais permissivos à presença de atividades humanas, áreas de uso sustentável.

Cada grupo apresenta categorias definidas pelos artigos 9 e 14 da Lei 9.985/00, visando delimitar seus diferentes objetivos e escopos dentro do sistema de unidades de conservação, permitindo a conservação da biodiversidade em seu próprio habitat, promovendo-se a manutenção do patrimônio paisagístico natural, seja incluindo as atividades humanas nesse processo ou impedindo que qualquer atividade avance para um território bem preservado. A lista de categorias em cada grupo é taxativa ao caracterizar o escopo de definição e atributos de cada tipologia, portanto o artigo 8 determina as seguintes categorias de unidades de conservação de proteção integral:

- Estação Ecológica (EE): Áreas de representatividade de ecossistemas brasileiros com o objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.
- Parque Nacional (PN): Área de preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.
- Refúgio de Vida Silvestre (RVS): Áreas destinadas para proteção de ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória

- Monumento Natural (MN): Áreas com objetivo de preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. Pode admitir propriedades particulares em seus domínios, desde que tenham atividades compatíveis com a vulnerabilidade do local, o que poderia ser classificada como unidade de uso sustentável.
- Reserva Biológica (RB): Local para preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

Já a lista de unidades de conservação de uso sustentável apresenta as seguintes categorias:

- Área de Proteção Ambiental (APA): Área com ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Sendo a categoria mais permissiva para atividades antrópicas.
- Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE): Local com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.
- Floresta Nacional (FN): Território com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.

- Reserva Extrativista (RE): Local utilizado por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.
- Reserva de Fauna (RF): Território natural com fauna de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.
- Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS): Local natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.
- Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN): Território privado, gravado com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica. Essa categoria detém a permissão para uso de pesquisa científica e visitação pública com objetivo turístico, educacional ou recreativo, o que significa que as atividades permitidas são tão restritas quanto uma unidade de conservação de proteção integral.

Cada categoria prevista no SNUC apresenta relacionamentos distintos com a propriedade privada e as diversas formas de se desenvolver políticas de conservação. Exemplo disso seria que somente sete categorias, em caso de o local apresentar propriedades privadas, serão passíveis de indenização e desapropriação. As unidades que apresentam essa característica são as EE, RB, PN, FN, RE, RF, RDS.

Para esta pesquisa, a RPPN apresenta-se com um papel de destaque, justamente pelo seu relacionamento com o patrimônio privado, e conseqüentemente com as políticas de reforma agrária. Pois ao determinar que o proprietário tem a escolha de abrir mão do uso de sua propriedade e averbar seu terreno no INCRA, pode requerer isenção fiscal no ITR, imposto sobre propriedade territorial rural, e aumentar a área não

utilizável do terreno para fins de desapropriação. Considerando-se assim como um incentivo público para permitir que o cidadão, no caso o proprietário rural, participe na proteção da biodiversidade nacional (MILARÉ, 2018). A categoria de RPPN então configura-se como um mecanismo eficiente de expansão de unidades de conservação e proteção dos ecossistemas e de manutenção do SNUC, ao possibilitar que o capital privado suporte a gestão ambiental do território.

Para a pesquisa em sua integralidade, um dos aspectos mais importantes é entender como a determinação de um espaço protegido pelo sistema de unidades de conservação lida com a sobreposição com propriedades privadas já estabelecidas, especialmente os imóveis rurais. No caso de algumas unidades de conservação já são previstas em lei para serem desapropriadas, ou seja transferência compulsória de um ente particular para o poder público, em caso de sua criação, especialmente unidades de proteção integral que não admitem atividades ou presença antrópica em seu interior.

Os procedimentos para desapropriação e indenização estão descritas na Instrução Normativa nº 2 do ICMBIO, de 03 de setembro de 2009, em que determina quatro etapas a serem cumpridas do rito administrativo para não lesar financeiramente o proprietário de um imóvel em unidade de conservação, que seriam a instauração e instrução do processo, seguida das análises técnica e jurídica, para então realizar uma avaliação que finalmente resultará na indenização administrativa ou proposição de ação judicial. A judicialização é comum em casos conflitantes entre a desapropriação julgada indevida pela parte lesada e o poder público, em que a jurisprudência indica que nos casos de remoção populacional da unidade de conservação, o assunto encontra-se pacificado em relação à obrigação do Estado indenizar o indivíduo, contudo em casos de limitação administrativa de atividades sem a remoção formal do imóvel não há consenso sobre essa desapropriação indireta, conforme o exemplo a seguir que demonstra que o Superior Tribunal de Justiça julgou um recurso especial do processo nº 47865-0/ , DJU 05.09.1994) julga indenizável, por desapropriação indireta, a área para criação do Parque Estadual da Serra do Mar, em caso do apossamento administrativo esvaziar o conteúdo econômico da propriedade, ao provar seus proprietários de usar e fruir do bem, proibidas que estão de explorar os recursos naturais existentes. Todavia, também existem julgados em que a indenização indireta somente pode ocorrer em efetiva ocupação da área privada pelo poder público, conforme o acórdão publicado na RT- 673/82 que indica que somente a expedição do decreto de criação da unidade de conservação é insuficiente para expropriação do imóvel presente.

Por mais que a jurisprudência e a respectiva legislação determinem o ambiente institucional e legal para as regras de desapropriação de imóveis rurais, isso não significa a ausência de conflitos fundiários decorrentes deste tema. Em que ocupações territoriais desde períodos anteriores à Lei 9.985 de 18.07.2000, ao serem desapropriadas para a criação de unidades de conservação, geram conflitos sociais por populações tradicionais apresentarem sentimento de pertencimento com o local, como imóveis de agricultura familiar, ou seja pelo direito adquirido e posse da terra por proprietários rurais que não reconhecem a legitimidade do ato governamental, mesmo que respaldado pela lei.

Contudo, em casos que a propriedade privada pode estar presente na unidade de conservação, existem atividades que são permitidas ou proibidas de serem realizadas para mínimo impacto no território de vulnerabilidade ambiental a ser conservado. Nesse sentido, as atividades permitidas variam de acordo com cada unidade e seu respectivo plano de manejo que descreve não somente suas características, mas também suas limitações e potencialidades em termos ecológicos e antropológicos.

Os planos de manejo variam em termos de permissibilidade com atividades econômicas de acordo com a categoria da unidade, em que em unidades de proteção integral como uma Estação Ecológica que permite somente atividades de pesquisa autorizada pelo órgão de administração da unidade ou uma Área de Proteção Ambiental que pode até mesmo apresentar atividades pecuárias dentro de seus limites. Porém, os planos também tem a competência de estabelecer os padrões e atividades a serem adotados nas respectivas Zonas de Amortecimento das unidades, que correspondem ao entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade.

Além da Lei 9.985 de 18.07.2000, existem outras normas destinadas para a proteção florestal nacional em terras públicas e particulares, complementando o quadro de espaços territoriais especialmente protegidos previsto no inciso III do primeiro parágrafo do artigo 225 da Constituição de 1988 estão a Lei 12.651 de 2012, o Código Florestal, por instituir o instrumento da Área de Preservação Permanente e a Reserva Legal, espaços que devem permanecer protegidos em áreas particulares, a Lei 6.766 de 1979, ao instituir as Áreas de Proteção Especial do parcelamento do solo urbano; e as demais leis de proteção sem necessariamente definir delimitação de espaço específico, há a Lei 11.284 de 2006, Lei de Gestão de Florestas Públicas e a Lei 11.428

de 2006, a Lei da Mata Atlântica, ambas garantindo diretrizes de manejo e conservação do patrimônio florestal, podendo até aumentar a área a ser preservada não enquadrada nos dispositivos legais de regime de espaços territoriais especialmente protegidos.

## **5.2 Lei de Gestão de Florestas Públicas**

A Lei 11.284 de 2006 ficou conhecida como um marco regulatório para gerenciamento e manejo dos recursos florestais em terras públicas, sejam elas terras devolutas, de domínio da União e outros entes federativos, Forças Armadas, Unidades de Conservação e Terras Indígenas, possibilitando-se a integração de um sistema legal e institucional com os demais mecanismos de conservação biológica, como o SNUC. Os dispositivos dessa lei visam consolidar mecanismos existentes de proteção ambiental e frear a exploração insustentável e agressiva dos recursos naturais florestais dos biomas brasileiros, incluindo-se as atividades geradas de políticas historicamente negligentes com o equilíbrio ecológico e sua resiliência como forma de estímulo ao desenvolvimento econômico, como é o caso da região amazônica.

As diretrizes e revolução institucional revelados pela norma trouxeram novos conceitos para a gestão florestal brasileira. Destaca-se em seu artigo 4 que uma floresta pública pode ser gerenciada por três formas distintas: Por gestão direta ao se criar uma unidade de conservação de categoria Floresta Nacional, Estadual ou Municipal, conforme a Lei 9.985/00; Via destinação de florestas públicas para comunidades locais; e Através do regime de Concessão Florestal.

O artigo 6 dessa lei que estipula o mecanismo de destinação de florestas para comunidades tradicionais oferece o direito de manutenção de práticas seculares culturais que garantem a reprodução da cultura local, como essas ações estabelecem uma relação mútua com a conservação de recursos florestais, permite que os povos tradicionais conservem a biodiversidade enquanto utilizam de seus recursos, sendo estes fatores relevantes para a manutenção e proteção florestal contra atividades não sustentáveis ou predatórias. Esse mecanismo pode ser via a criação de unidades de conservação de categoria Reserva Extrativista ou Reservas de Desenvolvimento Sustentável, que tem por finalidade de garantir a subsistência de populações tradicionais e assegurar a conservação dos recursos naturais, ou através da posse, via reforma agrária, assentamento florestal ou outros projetos de assentamento (MILARÉ, 2018).

Essas diferentes formas de destinação permite o reconhecimento público do direito de populações tradicionais à terra e seu papel no interesse público em

promover a conservação do patrimônio ambiental. Evita-se o conflito fundiário por desapropriação e admite que ações de viabilização social em áreas de interesse ecológico sirvam de agente protetivo para o meio ambiente, e não degenerativo como seria tratado em áreas ecológicamente mais vulneráveis, abrangidas por unidades de conservação mais restritivas, por exemplo (BENATTI, 2013).

Já o regime de concessão florestal apresenta um escopo mais abrangente de atuação, que tem como dispositivos norteadores deste do artigo 7 até o artigo 48, mas trata-se basicamente da permissão e repasse pelo Poder Público do uso de uma floresta pública para a iniciativa privada mediante critérios socioambientais e licitação. O objetivo concentra-se em permitir a ocupação de terrenos públicos com presença de vegetação nativa para exploração e manejo devidamente licenciados e regulamentados para evitar a depredação do patrimônio público por ingerência ou negligência devido a não utilização e fiscalização da terra de domínio da União, Estados, municípios e demais instituições públicas.

A exploração sustentável dessas áreas torna-se uma alternativa contra ações de grilagem e desmatamento ilegal que poderiam degradar o ecossistema de forma que sua resiliência seja comprometida e o equilíbrio ecológico seja desestabilizado para atividades não permitidas no território devido seu patrimônio biológico. Contudo, o regime de concessão detém um escopo regulatório previsto pela lei, garantindo-se o uso sustentável do território, como é previsto no artigo 9 que determina a concessão somente se estiver previsto no Plano Anual de Outorga Florestal, e no artigo 14 que obriga a concessão somente caso a área esteja cadastrada previamente no Cadastro Nacional de Florestas Públicas, devidamente regulamentado no Decreto 6.063 de 2007. O cadastro tem sua gestão pelo Serviço Florestal Brasileiro, instituído pelo artigo 54 da lei, definindo-se sua estrutura e competências. Elas abrangem ações de fomento de atividades de sustentabilidade de madeira, planejamento de produção florestal sustentável, gerenciar o cadastro de áreas florestais, entre outras atividades.

As experiências com contratos de concessão florestal já firmados e consolidados, como o caso de unidades de conservação como a Floresta Nacional do Jari demonstram que vem se tornando um mecanismo eficaz para prevenção da degradação ambiental, justamente pelo Serviço Florestal Brasileiro realizar ações de fiscalização e vistorias, comunicação de invasões e outras infrações, como desmatamento. Contudo, a gestão ambiental dessas áreas não é suficiente para manutenção e preservação do patrimônio ambiental, pois existem ecossistemas e biomas

com características que o tornam muito mais vulneráveis a ponto de necessitarem de um arcabolo jurídico suplementar, o que é o caso de ecossistemas como veredas e matas ciliares, protegidos pelo Código Florestal, e do bioma Mata Atlântica, que apresenta uma lei que garante um regime especial para sua manutenção.

### **5.3 Lei da Mata Atlântica**

Como parte do conjunto legal de preservação da vegetação nativa, a Lei 11.428 de 2006 tem como objetivo garantir a proteção do bioma historicamente mais devastado e degradado da biodiversidade brasileira. Desde a colonização portuguesa, sua vegetação vem sendo fragmentada e suprimida para dar lugar a atividades antrópicas, resultando no cenário atual em que por volta de 8% de sua extensão original apresenta-se em estado de boa conservação, de acordo com o mapeamento realizado pelo Instituto SOS Mata Atlântica e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

Por mais que seu grau de degradação ainda encontra-se crítico, seus remanescentes permanecem com grande biodiversidade de espécies e ecossistemas, justamente por sua abrangência latitudinal e altitudinal, permitindo grande riqueza e variação de características naturais, fundamentais para fornecimento de serviços ecossistêmicos, como por exemplo, a preservação de nascentes e corpos hídricos para abastecimento. Conseqüentemente, o processo legislativo mobilizou-se para permitir que o bioma tivesse maiores garantias do Estado brasileiro para sua proteção e restauração, o que resultou nos dispositivos previstos nesta lei.

De acordo com o artigo 7 inciso IV da lei, um dos objetivos seria melhorar a organização da ocupação do solo urbano e rural para garantir a harmonia entre atividades antrópicas e o equilíbrio ecológico. Ao determinar regimes jurídicos diferentes para os estágios de regeneração e sucessão ecológica, permite que as atividades econômicas se adequem à evolução natural da vegetação o que auxilia na proteção ambiental não somente ao limitar escopos de atividades ao espaço em que a vegetação se encontra, mas também ao período temporal de sua maturação, gerenciando-se o manejo da área, regulando a atividade econômica e permitindo a preservação e recomposição do bioma.

O regime de exploração, ao se distinguir pelos estágios de regeneração, podem ser divididos nos regimes de: Vegetação primária, vegetação secundária em estágio avançado de regeneração, vegetação secundária em estágio médio de

regeneração, e vegetação secundária em estágio inicial de regeneração. Cada formação apresenta uma vulnerabilidade distinta e ressalvas a serem consideradas durante seu uso, contudo, a situação mais restritiva ao produtor rural encontra-se em propriedades da Mata Atlântica com vegetação primária, que de acordo com a Resolução Nº 1, de 31 de janeiro de 1994, são:

*“aquela vegetação de máxima expressão local, com grande diversidade biológica, sendo os efeitos das ações antrópicas mínimos, a ponto de não afetar significativamente suas características originais de estrutura e de espécie”.*

Portanto, por se tratar da situação de menor intervenção nas características naturais do ecossistema, a lei entende que é preferível que seja preservado para manutenção das suas função e serviços, visto que o bioma se encontra em ampla situação de degradação. Esse cenário implica que somente em situações excepcionais de atividades de utilidade pública e pesquisa científica permitam sua supressão, mediante estudo prévio de impacto ambiental. Toda e qualquer intervenção na vegetação e seus detalhes técnicos, bem como a descrição dos conceitos que a lei indica estão conectadas com resoluções CONAMA complementares aos detalhes da lei 11.428 de 2006.

### **5.3.1 Regime de Proteção de Vegetação Primária**

Como a distinção dos estágios vegetativos do ecossistema é um dos critérios para caracterização do regime jurídico a ser adotado na propriedade, é necessário entender as nuances técnicas descritas nas normas a fim de compreender sua complementariedade com outras legislações florestais e de proteção ambiental, suas implicações na função ambiental da propriedade e como isso reverbera na função social da terra. Essas relações infraconstitucionais permitem determinar o arcabouço jurídico que envolve o produtor rural e a insegurança jurídica inerente à regulação complexa ao se relacionar diferentes estatutos legais.

No caso do bioma tutelado, a diferenciação principal ocorre entre a vegetação primária, que nunca obteve intervenção ou influência direta de ação antrópica, e a vegetação secundária, que já apresentou alterações ou até mesmo supressão por atividades humanas e regenerou-se devido os processos ecológicos

naturais de sucessão da vegetação. O regime jurídico da vegetação primária apresenta o maior aspecto restritivo da lei 11.428 de 2006, ao afirmar em seu artigo 20 que sua supressão ou corte somente serão permitidos mediante caráter excepcional, principalmente por questões de utilidade pública, pesquisas acadêmicas e medidas de preservação, e através do processo de prévia autorização do órgão ambiental competente pela realização de estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA).

Como a própria lei é taxativa a respeito de quais são os cenários em que a excepcionalidade encontra-se no pedido de supressão, os conceitos de utilidade pública e interesse social do artigo 2 do código florestal de 2012 não contemplados pelo rol taxativo desta lei não podem ser levados em consideração. Consequentemente, é possível afirmar que a vegetação primária de Mata Atlântica apresenta um dos regimes jurídicos mais preservacionistas e rigorosos do conjunto de leis florestais brasileiras, justamente para permitir a proteção quase que absoluta dos poucos fragmentos restantes desses ecossistemas.

### **5.3.2 Regime de Proteção de Vegetação Secundária**

No caso da vegetação secundária as intervenções detêm diferentes níveis de restrição e flexibilização de acordo com os estágios regenerativos da flora, indicando em quais momentos o ecossistema apresenta maior valor para o equilíbrio ecológico, e portanto, qual é a situação mais propícia para qualquer intervenção apresentar menor potencial degradador. A lei oferece três níveis de estágios de regeneração a serem contemplados, a vegetação secundária em estágio inicial, vegetação em estágio médio, e a em estágio avançado.

Quando a flora está no começo de sua regeneração, com uma cobertura vegetal sem a presença de espécies arbóreas e de grande predomínio de vegetação de gramíneas, não há grande relevância ecológica em sua preservação a não ser permitir que o ecossistema chegue em estágios mais avançados. Consequentemente, não há grandes impeditivos jurídicos para seu corte ou supressão, porém a lei indica que em casos de Estados com menos de 5% do bioma remanescente da sua área original, os conceitos a serem aplicados serão de estágio médio de regeneração em áreas rurais.

Já a vegetação em estágio médio a restrição aumenta, contudo de forma muito mais permissiva que em casos de vegetação primária. Ao apresentar autorização do órgão ambiental, o rol taxativo de permissão de corte e supressão vai desde

atividades de utilidade pública até loteamento urbano e uso agrícola familiar e de subexistência. Contudo, no caso urbano, pelo menos 50% de sua área deve apresentar cobertura vegetal.

Finalmente, em casos de vegetação secundária em estágio avançado, é a situação ecologicamente mais próxima de uma vegetação original primária, o que indica que suas restrições são muito similares às apresentadas pelo rol da flora primária. A única diferença reside no fato de que há a permissão para loteamento e edificações urbanas, desde que tenha 50% de sua área com presença dessa vegetação, indicando-se uma mesma condicionante para supressão de vegetação secundária para fins urbanos.

É possível concluir que as legislações até aqui analisadas apresentam extrema importância para a proteção florestal e estabelecimento de espaços protegidos no território brasileiro, garantindo-se a regularização de áreas com presença de vegetação nativa e a manutenção do equilíbrio ecológico, principalmente em biomas mais vulneráveis como a Mata Atlântica. Todavia, essas normas apresentam um caráter orbital ao marco legal de maior relevância para a proteção florestal em áreas privadas, o Código Florestal.

#### **5.4 Código Florestal de 2012**

A lei visa promover a proteção da vegetação nativa, mesmo que não florestal, em todo território nacional. Deste modo, tem característica generalista para abranger as mais distintas fitofisionomias dos diferentes ecossistemas localizados nos biomas brasileiros.

Apesar de sua origem remontar os anos 30 no início do Estado Novo, é no código de 1965 que os principais instrumentos legais de proteção da vegetação em propriedades se consolidam, a Área de Preservação Permanente (APP) e a Reserva legal (RL). Esses mecanismos são complementares às áreas protegidas pelas unidades de conservação do SNUC, por poderem ser consideradas áreas especialmente protegidas conforme descrito na constituição federal, mas apresentam um regime jurídico muito distinto, justamente por tratarem de áreas dentro de propriedades rurais e permitirem manejos e utilizações igualmente diferentes.

Além destes conceitos, o código permitiu a institucionalização de instrumentos novos desenvolvidos para elevar a legislação de normas meramente protetiva e preventiva para que existam dispositivos que permitam a restauração do passiva ambiental nas propriedades rurais e sua regularização, tanto pela consolidação

de dados e informações rurais, através do Cadastro Ambiental Rural (CAR), quanto pela elaboração de projetos de recuperação da vegetação removida irregularmente, através do Programa de Regularização Ambiental (PRA). Todos esses mecanismos previstos na legislação serão abordados e analisados ao longo do capítulo para melhor compreensão de suas funções e como se inserem na problemática explorada por este trabalho.

#### **5.4.1 Área de Preservação Permanente**

Como forma de manter áreas ambientais mais vulneráveis e que são essenciais para a realização de serviços ecossistêmicos protegidas, o código estabeleceu que nessas áreas, o regime de utilização seria amplamente restrito, por isso sendo de preservação permanente. Essas áreas permitem a proteção de recursos hídricos, como rios, lagos e nascentes, ao impedir o assoreamento, deslizamento de terra e filtrando poluição difusa que poderia comprometer a qualidade do corpo hídrico; a manutenção de terrenos de grande declividade impedindo deslizamentos; servindo de corredores e locais para fluxo gênico e passagem de biodiversidade; e preservação de formações naturais raras e vulneráveis de importância ecológica, como manguezais, veredas e restingas.

Apesar de seu conceito e constitucionalidade já estarem consolidados no arcabouço jurídico atual e no cotidiano rural, as limitações ao uso da propriedade corolárias à sua natureza jurídica implicam na necessidade de uma análise mais profunda sobre sua relação com o direito à propriedade e compreender como ocorreu a quebra de paradigma jurídico entre o pleno exercício do uso do patrimônio particular e a função socioambiental que as áreas de preservação permanente exercem. As áreas correspondem à uma limitação administrativa de interesse social por parte do Estado, caracterizadas como um dever cívico sua proteção, portanto, uma obrigação *propter rem*. Neste contexto, o direito à propriedade não é suprimido ou negado, mas limitado para o exercício de proteção do interesse coletivo por parte do ente privado e seu patrimônio, o que indica não haver necessidade de indenização por sua inutilização. A única exceção ao caso está presente no artigo 6, em que a APP é determinada pelo Poder Executivo por ser de interesse social, e portanto, cabe a indenização pelo ato institucional de restrição.

O artigo 4 da lei é responsável por determinar quais são as tipologias de paisagens e locais que podem ser considerados de preservação permanente, que podem ser classificadas como áreas de proteção de recursos hídricos, como áreas às margens de

rios e lagos, áreas em torno de nascentes, e áreas em torno de mananciais e reservatórios; áreas de declividade, como encostas com declividade superior à 45°, topos de morros e áreas em altitude superior a 1.800 metros do nível do mar; e áreas com ecossistemas vulneráveis como veredas, manguezais, restingas e bordas de tabuleiros. Todas essas classes estão descritas nos incisos I a XI para delimitar quais são os locais de regime protetivo, que juntamente das áreas de reserva legal, compõem as áreas de vegetação nativa a serem protegidas dentro de uma propriedade rural, seja pública ou privada.

Por mais que os aspectos dessa lei implicam em impactos e conflitos maiores em áreas rurais, o regime de proteção da vegetação apresenta mesmo tratamento entre áreas rurais e urbanas, garantindo-se a vigência da lei para todo e qualquer floresta em território nacional, mesmo que esteja presente em áreas amplamente urbanizadas. Neste caso houveram tentativas de flexibilizar a lei em áreas urbanas, conforme o parágrafo 9º do artigo 4, incluído pela Medida Provisória 571 de 2012, os Planos Diretores e leis municipais de uso do solo determinarão as faixas marginais de cursos d'água a serem protegidas como área de preservação permanente. Esse tipo de flexibilização se provou inconstitucional ao visar adequar o contexto de consolidação urbana que cada cidade brasileira demonstrou ao longo de sua expansão, mas sem garantir a proteção da vegetação urbana maior que o próprio código já determinava. Essa matéria ainda é motivo de judicialização e controvérsias jurídicas, mas a jurisprudência adotada vem sendo a de impedir novas edificações nas faixas determinadas pela lei florestal e regularizando as existentes, pois na maioria das vezes, a demolição se demonstrou mais impactante ao equilíbrio ecológico do que sua permanência (CARVALHO, 2013).

Por conta das diferentes formas de configuração de áreas de preservação dependendo dos atributos naturais que estão presentes dentro dos limites de uma propriedade, podem haver mais restrições para a utilização da terra, impedindo expansões de atividades econômicas. Conseqüentemente, produtores rurais acabam por buscar flexibilizações legais para supressão de vegetação, mas os únicos artigos que permitem essa possibilidade são o 8º, que permitem mediante obras de utilidade pública, atividades de interesse social ou eventuais atividades de baixo impacto ambiental, e o 3 que determina quais são essas obras e atividades em específico. Já o outro instrumento protetivo da vegetação nativa em propriedades há mais flexibilização de uso devido sua natureza jurídica, a reserva legal.

### 5.4.2 Reserva Legal

Historicamente seu conceito surgiu a partir das leis portuguesas de proteção da madeira de lei, visando a conservação de recursos madeireiros, que foi posteriormente incorporado pelo primeiro código florestal de 1934 que limitava a extração de madeira para um quarto da área florestal da propriedade, preservando as outras três porções. Na lei desse período havia o dispositivo do artigo 51 que permitiria o uso integral da área caso fossem replantados os três quartos suprimidos.

Essa lógica de proteção legal para conservação de recurso florestal se estende para o código de 1965 com o pretexto de garantir as funções ambientais presentes na propriedade e seus serviços ecossistêmicos, como conservação hidrogeológica e antierosiva das florestas, bem como proteção da biodiversidade local. Assim, partes naturais presentes nas fazendas seriam de importância da coletividade, não pelo seu valor econômico, mas por seu valor intrínseco, acrescentando-se mais um elemento concreto para ilustrar a função ambiental da propriedade rural.

Consequentemente à característica principal desse elemento jurídico tratar-se de um espaço reservado dentro da propriedade privada sua natureza jurídica da encontra-se em mesmo regime do anteriormente explanado, em que implica em uma limitação administrativa estatal com obrigação *propter rem* de proteção, uso e ocupação do solo do imóvel rural para materialização da função ambiental da propriedade. Isso significa que a propriedade privada rural detém mais de um instrumento de preservação compulsória, instituindo-se uma função socioambiental bem definida para a manutenção do equilíbrio ecológico pelo proprietário rural, e essa responsabilidade pode ter diferenças de acordo com a localização do imóvel rural.

No caso desse instrumento, existem nuances a serem verificadas pela posição geográfica que a propriedade, e consequentemente a reserva legal, se encontram. O regime de proteção é distinto conforme o bioma e região está inserido, por isso o artigo 12 define percentuais mínimos para manutenção da vegetação nativa, em que caso a propriedade esteja na região da Amazônia Legal, deimitada por lei, o imóvel deverá conservar 80% da vegetação, caso seja do bioma florestal amazônico, já caso a propriedade também esteja nesta região, mas no bioma de cerrado, deverá ser conservado 35% do imóvel. Em imóveis situados fora da Amazônia legal e campos gerais dentro dessa região, o percentual mínimo passa a ser de 20% da propriedade.

Contudo, o artigo também permite algumas exceções na delimitação mínima, em casos excepcionais de imóveis presentes em estados com situações de grande

proteção ambiental, seja por zoneamento ou por proporção de áreas protegidas no território estadual. Essas regras estão descritas no inciso II, parágrafos 4 e 5, implicando-se que em caso de imóveis rurais se enquadrarem em regiões amplamente preservadas, podem pleitear a proteção mínima de 50% do imóvel. No caso do código florestal de 2012, as áreas com vegetação nativa preservada em áreas de preservação permanente podem estar inseridas no cálculo de percentual mínimo de reserva legal.

O Código Florestal de 2012 permitiu uma forma de transacionar esse percentual, de forma a introduzir um instrumento econômico para a conservação ambiental, a Cota de Reserva Ambiental (CRA). Através dela, é possível comprar o título de uma área com excedente de vegetação nativa para reduzir ou acabar com o déficit de reserva legal mínima, possibilitando-se que áreas com produção já consolidada possam deter a vegetação faltante em outra propriedade. Contudo, áreas de preservação permanente não podem ser transacionáveis.

Esse tipo de limitação incorre na materialização dos primeiros conflitos de interesses fundiários dentro das próprias propriedades, pois não soemnte incorre na limitação de exploração econômica dessas terras como o ônus de sua manutenção também é incumbido ao produtor dono do imóvel. Isso significa que o conflito territorial decorrente da má gestão do espaço geográfico durante os anos de ocupação de terras no país que resultou na lei de reforma agrária para sua mitigação se instalou com o primeiro código florestal dentro das propriedades. Portanto, tanto as APPs quanto as RLs configuram-se como mais um exemplo da luta entre o interesse privado e o interesse coletivo.

Esse tipo de choque é ainda mais expressivo em caso de propriedades rurais que podem apresentar requisitos para desapropriação mediante a reforma agrária, indicando que o proprietário, além de ter que cumprir com a função social e ambiental da terra, deve se manter produtivo, implicando na lógica de explorar o máximo possível, dentro dos limites impostos por outras legislações. Neste caso, a reserva legal diferenciase da APP pelo fato de ser permitido seu uso mediante manejo sustentável de sua área, de acordo com os artigos 17 e 20 desta lei.

No caso de utilização da reserva legal, a sua destinação não deve ser desfigurada, permitindo-se o corte seletivo da área visando não atingir espécies em extinção, como é disposto no artigo 53 da lei de crimes ambientais, ou lei nº 9.605 de 1998 ou áreas de preservação permanente. No caso, a área pode garantir uma renda ao

produtor que não haveria no caso de mera preservação, mas desde que seja previamente autorizada e averbada em seu cadastro ambiental rural.

### **5.4.3 Cadastro Ambiental Rural e Programa de Regularização Ambiental**

Para garantir a gestão ambiental rural em âmbito nacional, é necessário ter uma base de dados robusta que sustente o diagnóstico da realidade florestal nas mais diversas propriedades do país e mensuração dos passivos dipostos para regularização e restauração ambiental, garantindo maior eficiência na garantia de um ambiente ecologicamente equilibrado e na regularização fundiária nacional. Para isso, a lei instituiu um novo instrumento para esse diagnóstico, que é o Cadastro Ambiental Rural.

Ele pode ser compreendido como o registro público georreferenciado do imóvel rural, nele é possível incluir as informações espaciais ambientais da propriedade, como APP, a RL, remanescentes de vegetação nativa, áreas consolidadas e áreas de uso restrito. Apesar deste documento não servir como garantidor de posse ou propriedade do imóvel, tornou-se um importante instrumento de regularização fundiária e ambiental.

Pela natureza do CAR ser declaratória as informações podem apresentar dados de pouca precisão, contudo já indicam informações suficientes para uma análise prévia da situação fundiária rural, por localizar geograficamente as propriedades, e a situação ambiental delas, como se há déficit de reserva legal, a quantidade de nascentes em imóveis privados e a quantidade de hectares sob a necessidade de restauração para regularização. O diagnóstico da situação ambiental rural só é possível com o advento desse novo recurso proporcionado pelos artigos 29 e 30 da lei 12.651 de 2012, contudo para que essa informação represente o fator basilar para regularização ambiental e restauração da vegetação nativa nos moldes do Código Florestal, é preciso um plano de ação que comporte as atividades necessárias para que isso seja promovido, e é por isso que a lei também determinou outro instrumento, o Programa de Regularização Ambiental (PRA).

Para que os passivos ambientais gerados anteriormente à data de 22 de julho de 2008 possam ser neutralizados, a lei permitiu novos meios administrativos para a restauração de reservas legais e áreas de preservação permanente no formato e normatização dos procedimentos e instrumentos do Programa de Regularização Ambiental. Esse dispositivo teve sua regulamentação através do Decreto 7.830 de 2012

para reger as normas gerais pelas quais o programa deve se atentar e quais são os critérios básicos para que seja instituído, prevista no artigo 59 da lei florestal.

Neste caso os requisitos mínimos para a realização de um PRA são: inscrição do imóvel no CAR; e assinatura de termo de compromisso, conforme o parágrafo 3, inciso III do artigo 41 do código. A partir desse ponto de partida, os decretos 7.830 de 2012 e 8.235 de 2014 definiram o conjunto de regras suplementares para sua atuação. As regras dos decretos visam determinar conceitos, funções e instrumentos a serem utilizados na realização de um PRA, estipulando-se detalhes de caráter regional, para adequar às realidades de cada Estado e município, e indicando-se os principais elementos a serem contemplados no programa, como projeto de recomposição de áreas degradadas.

Uma vez assinado o termo de compromisso e formalização de suas obrigações, enquanto estiver sendo cumprido todas as atividades para fins de regularização, as sanções administrativas ficam suspensas. Contudo, em caso de infrações após 22 de julho de 2008, além da necessidade de apresentação do PRA para regularização e recomposição do dano civil, as demais penalidades devem ser aplicadas.

Pode-se afirmar que as leis florestais, em especial o Código Florestal, apresentam ao rol legislativo ambiental diversos regimes jurídicos com a função de proteger o meio ambiente ecológicamente equilibrado, alguns apresentando grande restrição para atividades econômicas e outros utilizando-se de suas virtudes para aliar mecanismos de mercado com a conservação da vegetação nativa. Apesar dessa diversidade jurídica, em diversos casos impositiva devido a vulnerabilidade que a vegetação nativa brasileira se encontra, elas também apresentam instrumentos para que a lei não somente seja abrangente, mas eficaz na sua execução. Conseqüentemente, é possível listar os principais instrumentos que servem de alicerce para a legislação cumpra sua função.

Esse aspecto da lei é refletido na própria jurisprudência sobre sua constitucionalidade, em que o próprio Supremo Tribunal Federal foi acionado por uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 42) e quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIns 4901, 4902, 4903 e 4937) referente aos dispositivos do Código Florestal de 2012. Após julgamento feito em fevereiro de 2018, determinou-se a constitucionalidade de praticamente todos os artigos da lei com algumas interpretações necessárias sobre os temas de compensação ambiental e área de preservação permanente, em que a compensação deveria

ocorrer em ecossistemas de mesma identidade ecológica e os corpos hídricos intermitentes também deveriam estar sob o regime de determinação de área de preservação permanente. Contudo, para a pesquisa em questão, o aspecto fundamental desta decisão está no fato que as áreas de preservação permanente somente podem sofrer intervenção sob a ótica de interesse social ou utilidade pública, reforçando o caráter limitante do uso da propriedade rural, em que deve-se interpretar os incisos VIII e IX do art. 3º da Lei 12.651/2012 conforme à constituição, de forma que a intervenção excepcional em APP deve estar condicionada à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta.

### **5.5 Instrumentos econômicos ambientais não descritos no Código Florestal**

Em capítulos anteriores foram descritos alguns instrumentos econômicos previstos pelo Código Florestal de 2012, mas existem outras variedades de dispositivos legais que permitem caracterizar áreas dentro das propriedades rurais como áreas não aproveitáveis devido sua função ambiental. Neste sentido, é possível citar duas leis fundamentais, a Lei 6.938 de 1981 e a Lei de Gestão de Florestas Públicas, que complementa o rol de instrumentos anteriormente previstos.

No caso da Lei de Gestão de Florestas Públicas, sua contrinuição pode ser compreendida como a institucionalização da própria atividade econômica como um instrumento de conservação, visto que o uso sustentável de uma área florestal permite o afastamento de iniciativas que visam transformar o local e suas características naturais para produção não florestal, que pode degradar ou eliminar o ecossistema por completo. Neste caso, a legislação permite a possibilidade de incentivar atividades econômicas que respeitem o limite da capacidade de suporte do ambiente, ou seja, respeitando a resiliência de seus recursos e garantindo uma produção sustentável.

Já a Política Nacional de Meio Ambiente, a Lei 6.938 de 1981, foi mais taxativa ao estipular os diferentes instrumentos, em que é possível citar a Servidão Ambiental, a Concessão Florestal e o Seguro Ambiental. Para o estudo em questão, a servidão é a modalidade instrumental de maior relevância, justamente por incidir em territórios privados, principalmente, e por determinar um mecanismo de conservação de vegetação muito além do mínimo exigido pelo Código Florestal, implicando-se em responsabilidades ambientais ao proprietário do imóvel rural.

A servidão ambiental consiste em uma renúncia voluntária do direito de uso da propriedade para fins de preservação, conservação ou recuperação do território. Quando esse instrumento é utilizado, existem alguns requisitos para sua formalização, entre eles estão: A não possibilidade de realizar servidão em áreas de reserva legal e de preservação permanente, ter restrições iguais ou maiores que as impostas à reserva legal, e a não alteração da destinação da área averbada como de servidão durante sua vigência.

De qualquer forma, a servidão se impõe como ônus para o proprietário manter sua área protegida, seja o regime instituído ser temporário, que por lei deve ter no mínimo 15 anos de prazo de servidão, ou perpétuo. No caso da servidão ambiental perpétua, há a possibilidade de instituir a área como uma RPPN, formalizando a área como parte das áreas protegidas pelo SNUC e garantindo acesso para o proprietário ao fundo público para RPPNs e isenção tributária, conforme o artigo 9 B da Lei 6.938 de 1981. Portanto, qualquer imóvel com servidão ambiental averbada tende a diminuir a área disponível para produção para fins de conservação e preservação da vegetação nativa.

Já a concessão florestal não apresenta o mesmo receio, visto que pode ser compreendido como a delegação da exploração e manejo da área públicas com vegetação. Logo, o território sob esse instrumento não é de caráter privado, não apresentando qualquer risco de desapropriação, porém o instrumento consolida-se como uma forma de prevenir conflitos e desorganização fundiária ao afastar a grilagem e posse de terras públicas.

Seu mecanismo incorre no próprio contrato de outorga do poder público aos agentes particulares para manejo e exploração sustentável da área, em que o contrante irá remunerar o contratado para a realização das medidas cabíveis onerosas. Portanto, permite-se que o patrimônio ambiental mantenha-se conservado mediante a ocupação e exploração do território por formas não nocivas ao ecossistema, impedindo que ações mais degradadoras, muitas vezes ilegais, ocupem o local por difícil manutenção e fiscalização pública.

No caso do seguro ambiental, seu mecanismo visa utilizar de recursos econômicos para salvaguardar situações possíveis de dano ambiental, justamente para que seu destino seja a utilização desses recursos para recuperação da degradação, caso ocorra. Neste sentido, visa garantir os riscos de operações que podem incorrer em danos ambientais e repará-los. Por mais que seja um instrumento pouco utilizado, apresenta um

papel suplementar no rol de instrumentos econômicos ambientais, justamente por valorar o patrimônio ambiental e dar segurança que caso ele seja danificado, obterá recursos para sua recomposição.

Vale ressaltar que existem diversas outras modalidades de instrumentos econômicos que podem interferir na razão de área a ser preservada e influenciar na produtividade de sua área consolidada, como os pagamentos por serviços ecossistêmicos e as cotas de reserva ambiental, anteriormente descritas no capítulo referente ao Código Florestal. Ambos mecanismos fortalecem as iniciativas de preservação de áreas com vegetação nativa preservada tanto para garantir o *compliance* das propriedades rurais, quanto para além das obrigações legais impostas por lei. Também pode-se citar mecanismos não econômicos previstos em lei que podem auxiliar na preservação e que imprimem em restrições territoriais até mesmo perpétuas, como é o caso da instituição e averbação de uma RPPN.

Conforme disposto ao longo deste capítulo, existem diversos mecanismos pelos quais a legislação delineou meios para que seus dispositivos sejam cumpridos, definindo-se instrumentos econômicos que utilizam lógicas mercadológicas que suplementam os instrumentos de comando e controle, o que possibilita maior eficácia no objetivo de manter a vegetação nativa protegida. Contudo, nota-se que as propriedades rurais não somente devem obedecer os níveis mínimos de vegetação a ser mantida, que pode ir muito além dos estabelecidos pelo artigo 12 do Código Florestal de 2012, principalmente ao se levar em conta efeitos sinérgicos com outras leis florestais como a Lei 11.428 de 2006, mas também recebem incentivos para que quaisquer excedentes de vegetação nativa sejam mantidos, restringindo ainda mais o cálculo de área ser considerada aproveitável e produtiva.

Esse fator pode não ser tão relevante para o risco de desapropriação se for levado em conta que o cálculo é reajustado conforme averbação desses elementos ambientais e que a função social é assegurada através da preservação ambiental e sua utilização adequada dos recursos naturais conforme descrito nos incisos do artigo 9 da Lei de Reforma Agrária. Contudo, os riscos de não cumprimento de sua função social via improdutividade podem ser aumentados se forem levados em conta os efeitos legislativos sobre o território que aumentam a complexidade dos conflitos de uso do espaço do imóvel ao entendermos os efeitos que as leis fornecedoras de incentivos para a produção agropecuária proporcionam.

## 6 A ATIVIDADE AGROPECUÁRIA E INCENTIVOS PÚBLICOS

A produtividade nos imóveis rurais é um elemento central para entender as dinâmicas rurais, que podem variar de a necessidade de abrir novas fronteiras agropecuárias até a permanência das áreas consolidadas e preservação da vegetação nativa. Em casos em que as propriedades e manejo do solo do imóvel não garantem bons índices produtivos, é maior a probabilidade de expansão para novas áreas, o que pode ocorrer o inverso caso a área aumente sua produtividade, sem necessidade de abertura de novas áreas via supressão vegetal, o que permite a permanência de ecossistemas naturais (RODRIGUES & PRIMACK, 2001). Essas dinâmicas podem ser potencializadas ou mitigadas de acordo com os diferentes incentivos que o Estado pode proporcionar em suas políticas públicas.

Existem diversos mecanismos e instrumentos que de natureza econômica que podem incentivar a produção agropecuária, que pode ocorrer entre entes privados, como bancos privados e seguradoras, ou um relacionamento com entes públicos, como subsídios via crédito, isenções fiscais, zoneamento agrícola, seguros públicos. Durante o período militar existiram diversas políticas públicas com o intuito de fomentar a economia rural que geraram consequências e permanência de práticas até hoje, como modelos de ocupação da fronteira agrícola no norte do país ou políticas de crédito rural. Contudo, os principais mecanismos de incentivo ao setor agrário atual são crédito e seguro rurais.

O crédito rural no Brasil é institucionalizado pela lei nº 4.829 de 1965, que cria um sistema de governança pública para disciplinar o instrumento financeiro, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). A partir das decisões proferidas pelos órgãos e instituições que compõem o SNCR que são definidas as políticas de crédito rural, que forma muito marcadas na última década por programas de renegociação da dívida rural. Neste caso, essa situação ocorreu por uma conjuntura de fatores econômicas, como diminuição da rentabilidade do setor agrícola, que resultou em aumentos dos níveis de inadimplência que levaram a políticas de repactuação das dívidas rurais, que apresentam aspectos permissivos à inadimplência até os dias atuais, garantindo-se financiamentos públicos para a atividade agropecuária (FILHO & MELO, 2017).

De forma complementar, o seguro rural é outro instrumento para assegurar a produção agrícola, que serve para mitigar os riscos da própria atividade rural. A política pública de concessão de seguro rural é regulamentada pela lei nº 10.823 de 2003, que dispõem dos critérios e regras para esse instrumento. Portanto, o proprietário de imóvel rural apresenta um ecossistema político, legal e financeiro estruturado pelo Estado brasileiro e aperfeiçoado pelo mercado ao longo das últimas seis décadas para fomentar a produtividade do campo.

Apesar de existirem diversos mecanismos de fomento à atividade agropecuária e ao agronegócio em geral, para compreender a problemática deste trabalho é necessário compreender a relação entre o Imposto Territorial Rural e os atributos ambientais da propriedade. O imposto utiliza-se do mesmo conceito utilizado na lei de reforma agrária de área aproveitável do imóvel, ou seja, o tributo incidirá de forma a descontar o valor pela área não aproveitável, conforme o artigo 10 da lei nº 9.393 de 1996. Ao se levar em conta que o instrumento legal que possibilita ao proprietário de imóvel rural uma redução do Imposto Territorial Rural (ITR) em até 100% é o Ato Declaratório Ambiental (ADA), conforme a lei 6.938 de 1981. Neste mecanismo é possível compreender que ao proprietário declarar a preservação de vegetação nativa por meio de uma ADA, sua área aproveitável é reduzida para aplicação do imposto rural, o que pode ocorrer também para fins de cálculo de produtividade na reforma agrária.

As modalidades de registro que podem ser incluídas em um ato declaratório ambiental são: Áreas de Preservação Permanente (APP); Área de Reserva Legal (ARL); Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN); Área de Interesse Ecológico (AIE); Servidão Ambiental (ASA); Áreas cobertas por Floresta Nativa (AFN); e Áreas Alagadas para Usinas Hidrelétricas (AUH). Todas essas modalidades são consequências de processos burocráticos que oficializam intenções de conservação ou obrigações derivadas de outras normativas, o que indica que o interesse de manter uma área sob regime de conservação para outras finalidades sem o regime de obrigação legal não implica na oficialização desse uso do território, o que impossibilita o desconto na área aproveitável, ou seja, elegível para desapropriação, por não haver produtividade em áreas de vegetação nativa preservada. Essa situação pode implicar em inseguranças jurídicas rurais, principalmente para proprietários com interesse na conservação ambiental.

## **7 INSEGURANÇA JURÍDICA E EFEITOS SOBRE CONFLITOS ENTRE PROTEÇÃO AMBIENTAL, FUNÇÃO SOCIAL E ATIVIDADE ECONÔMICA**

Conforme explanado nos capítulos anteriores, a região rural brasileira apresenta uma situação dúbia se a legislação for compreendida e aplicada de forma sinérgica e complementar em sua totalidade. O contexto histórico de ocupação da terra e organização do Estado brasileiro foi marcado com disputadas e conflitos que resultaram em desigualdades sociais rurais expressivas a ponto de a Constituição de 1988 fortalecer e consolidar os instrumentos infraconstitucionais de reforma agrária e cumprimento da função social da terra, obrigando o produtor a apresentar níveis mínimos de produtividade. Esse mesmo regime de ocupação sustentou-se através do descaso com o patrimônio ambiental nacional e degradação ambiental, levando o Estado brasileiro a determinar que a propriedade também deve cumprir com sua função ambiental, protegendo minimamente a vegetação nativa. Ao acrescentar as leis de incentivos de produção rural, potencializando-se a atividade econômica para modelos que impulsionaram ainda mais a depredação ambiental, é possível perceber que o Estado brasileiro, através de seus diversos regimes, utilizou e utiliza a legislação de forma idiossincrática, o que permite que o produtor seja estimulado tanto para a produção quanto para a conservação ambiental.

Esse equilíbrio legislativo poderia ser o cenário almejado que garantiria rentabilidade e produtividade ao campo, ao mesmo tempo que o patrimônio ambiental, em especial a vegetação nativa, fosse conservado. Contudo, ao se verificar que existe pouca integração ou uma conexão vaga entre a legislação social, a legislação social, a legislação fundiária e as leis ambientais, isso gera inseguranças jurídicas tanto para o produtor rural, quanto para a cadeia do agronegócio depende de um território em *compliance* para suas operações, e principalmente, para proprietários de terras que pretendem manter sua vegetação preservada.

Como foi observado nos capítulos anteriores, a propriedade privada apresenta um conjunto variado de obrigações para seus proprietários, que varia desde o aspecto de cumprimento de sua função social, através de diversos critérios incluindo-se o ambiental e principalmente sua produtividade, até suas obrigações ambientais, como reservar uma parte de sua área para conservação e preservação ambiental. Ao se analisar esse conjunto legislativo, percebe-se que o Estado brasileiro incumbiu o produtor rural

de duas funções fundamentais para a sociedade, produção agropecuária e preservação ambiental, que através dos termos normativos, devem ocorrer concomitantemente no território e em equilíbrio entre um e outro.

Contudo, as leis expressas anteriormente, principalmente a lei 12.651 de 2012, indicam que existem falhas maiores para o produtor ampliar suas fronteiras internas para produção do que para recomposição vegetal ou preservação da mesma. Um exemplo disso seria o próprio artifício do CRA que permite, sob circunstâncias específicas, a determinação de uma reserva legal em outro território. Além da possibilidade de a reserva legal no bioma amazônico passar de 80% para 50% em estados com maior parte do território composto por áreas protegidas, conforme o artigo 12 do Código Florestal. A questão ainda é potencializada se acrescentar na análise os diversos incentivos para produção agropecuária ao longo dos anos de ocupação e uso da terra no país, incluindo os tempos atuais, e que o próprio conceito de função social presente na lei de reforma agrária implica na sua produtividade, entende-se que parte dessa produção é sobre o total de área aproveitável, o que estimula o produtor a internalizar a lógica de utilizar o máximo possível do território possível de ser produzir, incluindo-se sua expansão.

A contraposição à lógica produtiva advém dos diversos instrumentos institucionalizados primeiramente na Política Nacional de Meio Ambiente, que resguardou a possibilidade do produtor querer ampliar suas obrigações ambientais para as além das condições impostas na legislação florestal, através de dispositivos como a servidão ambiental. Dessa forma, o produtor pode registrar suas intenções de preservação e conservação, impedindo-se que seu território seja considerado improdutivo pelos órgãos fundiários, como o INCRA. Isso fica evidente ao se examinar a jurisprudência que determina justamente que não há incidência de ITR em RL e APP, inclusive Áreas de Interesse Ecológico (AIE), desde que declarados no ADA, ato declaratório ambiental.

Esse cenário abre a possibilidade para interpretações, como que se a propriedade inteira for preservada, e ser protocolada como AIE e não ser cobrado o imposto, indica-se que uma propriedade também pode pleitear a não inclusão no Programa de Reforma Agrária por não ter área aproveitável para o cálculo de produtividade cumprindo-se sua função ambiental e ao ser reconhecida pelo órgão estadual ou federal, ela está cumprindo com sua função social e não deveria ser desproprada. Contudo, esse cenário ainda é especulativo e não institucionalizado ou

previsto em lei, portanto, se algum proprietário pretende preservar a vegetação nativa além dos mínimos legais e não pretende vincular uma obrigação de fazer atrelado à propriedade, encontra-se sob o risco de desapropriação, caso o imóvel tenha o tamanho mínimo, já que o terreno pode ser considerado improdutivo.

Complementarmente à análise, já existem casos em que desapropriações para reforma agrária conflitam com a questão ambiental, como é o caso de assentamentos defidos em áreas de interesse ambiental. Um exemplo de situação já ocorrida está no caso em que o INCRA havia assentado famílias em aproximadamente 68 mil hectares de terra entre duas unidades de conservação, o Parque Nacional da Serra da Capivara e o Parque Nacional da Serra das Confusões, comprometendo o fluxo da biodiversidade entre esses dois territórios, portanto, a solução encontrada foi a criação da portaria nº 76 de 11 de março de 2005 para instituir um corredor ecológico e afastar qualquer atividade econômica no local. A situação gerou um conflito agrário que degradou o meio ambiente físico que comprometeu seu equilíbrio ecológico, mesmo após a criação do corredor. Portanto a morosidade na criação dos assentamentos e falta de integração entre os entes públicos causou incertezas, resultando-se na degradação de recursos ambientais (CUNHA & NUNES, 2008)

A partir desse contexto, é possível verificar que existem cenários em que a própria conjuntura da legislação rural desestimula a conservação ambiental devido outras normas legais que implicam no objetivo de selar pela função social da propriedade e sua produtividade, como ocorre na lei de reforma agrária. Essa possibilidade gera consequências práticas para o meio rural brasileiro, em que o voluntarismo ambiental é desestimulado para dar lugar à produção, mesmo que não seja a vocação daquela propriedade. Portanto, mercados inovadores como o de carbono e serviços ambientais que podem representar contribuições importantes e não convencionais para a produção de riqueza no país não são contemplados para as leis fundiárias, o que podemos concluir que o Estado brasileiro entende a proteção ambiental muito mais como um limitante à produção e um estorvo patrimonial do que uma oportunidade mal explorada, que poderia ser aproveitada pelos proprietários rurais.

Neste sentido, o que poderia ser considerado como um dos maiores ativos brasileiros, devido a grande extensão territorial com alta biodiversidade conservada, capaz de servir de alicerce para estocagem de carbono e proporcionar serviços ecossistêmicos, ou seja, condições favoráveis para fomentar o mercado de ativos ambientais, dá-se lugar para insegurança jurídica rural por desapropriação por

improdutividade territorial caso os meios de utilização da terra não se enquadrem no contexto da atividade agropecuária convencional. Portanto, o proprietário rural apresenta entraves burocráticos muito maiores caso queira preservar proativamente sua vegetação, do que utilizá-la para produção agropecuária. Neste sentido, a legislação de reforma agrária, por mais que tenha se atentado para a função ambiental da propriedade como critério relevante para determinar se a propriedade cumpre com sua função social, ela não permite que atividades econômicas ou conservacionistas sejam desenvolvidas devido o possível enquadramento no critério legal de improdutividade do território disponível para produção, o que leva à desapropriação do imóvel rural.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No contexto atual de desenvolvimento sustentável, os países apresentam uma responsabilidade na sua forma de exploração de atividades econômicas, que implica tanto na sua capacidade de preservar seu patrimônio ambiental quanto permitir que a sociedade se desenvolva, garantindo-se a plena satisfação de suas necessidades e demandas atuais sem prejudicar as das gerações futuras. Portanto a legislação brasileira é ainda mais importante se o fato de ser um dos países com maior biodiversidade endêmica do mundo e rico em recursos naturais for considerado, o que implica que suas normas devem representar bem esse objetivo, garantindo-se o desenvolvimento de seus aspectos econômicos, sociais e ambientais.

Pressuposto ao cenário de alinhamento do desenvolvimento com práticas socioambientalmente responsáveis é que novos conceitos surgiram e foram incorporados no contexto legal do país, em que pode-se destacar a função socioambiental da propriedade como um deles. Conforme desenvolvido nos capítulos anteriores, esse conceito visa empregar maior racionalidade na utilização da propriedade e seus recursos naturais, de forma que a produção não incorra em gerar impactos ambientais irreversíveis e injustiças sociais, e foi incorporado nos artigos constitucionais de 1988.

Esse processo de legitimação legal da responsabilidade social e ambiental do uso da propriedade foi consequência de diversas influências históricas na forma como a própria colonização da terra no país ocorreu, o que gerou diversas desigualdades no ambiente rural e degradação da vegetação nativa no uso e ocupação do solo brasileiro. Por mais que diversos regimes tenham se instaurado no Estado, o tratamento para a questão fundiária sempre gerava os mesmos resultados o que consolidou o cenário atual de conflitos, desigualdade no acesso à terras produtivas e negligência

ambiental, apesar de iniciativas que visavam minimizar este cenário, que somente com a consolidação do regime democrático após a Constituição de 1988 foram possíveis de ganhar relevância nas políticas públicas governamentais.

Essas medidas mitigatórias ilustram-se na legislação agrária e florestal atual, tanto pela vigência da Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 que garante o direito de acesso à terra ao estabelecer os critérios para desapropriação e devido repasse das áreas sem o cumprimento de sua função social, quanto pela vigência das leis 12.651 de 2012, Código Florestal; 11.284 de 2006, Lei de Gestão de Florestas Públicas e a Lei 11.428 de 2006, a Lei da Mata Atlântica, que garantem as principais regras e diretrizes de proteção da vegetação nativa brasileira. Contudo, ao se analisar suas determinações sobre a propriedade privada, é possível compreender que delimitações e diretrizes de cada lei não integrada entre si acarretam em insegurança jurídica.

Ao se analisar o conjunto normativo que compõem o ambiente regulatório do campo brasileiro, é possível perceber que o alinhamento com as pautas de desenvolvimento sustentável existe, mas se analisar suas interações entre si, podem criar dificuldades na dinâmica virtuosa que visam impactar nas propriedades rurais. Essa conjuntura apresenta-se não por negligência legislativa, já que o próprio conceito de função social estabelecido na lei nº 8.629/93 entende que se a função ambiental do imóvel não está em conformidade com as leis ambientais pela manutenção dos recursos naturais e preservação ambiental, a função social não está sendo expressa, mas a falta de critérios claros que promovam essa conclusão, a ponto de o proprietário poder ter a liberdade de escolha sobre se pretende preservar além do mínimo legal ou não. Esse entendimento implica no risco de desapropriação por preservação ambiental, o que indica que a legislação fundiária atual incorre em riscos para o proprietário ambientalista, criando dificuldades para iniciativas que poderiam contribuir com a sustentabilidade do campo e promover o desenvolvimento sustentável sob a perspectiva preservacionista.

A legislação fundiária, conforme exposto em capítulos anteriores, decorre da história da agropecuária brasileira, seja na sua situação fundiária caótica ou no fomento de sua produção que proporcionou sua alta competitividade internacional e eficiência, sempre teve como principal vetor a intervenção estatal. Contudo, no modo como a relação entre a produção rural e sua utilização do território, caracterizados pela degradação ambiental e social, tem na cultura de colonização e posse das propriedades, sejam imóveis privados comprados ou em terras devolutas públicas, como grande

fomentador. Ao se analisar as políticas agrárias de incentivos à produção, esse contexto apresenta maior dissonância, uma vez que da mesma forma que o Estado brasileiro presa pela conservação ambiental dentro das propriedades rurais, ele também incentiva a produção através de créditos, seguros e subsídios que reforçaram a lógica do caráter meramente produtivo da terra ao longo da história de ocupação do país. Esse contexto cada vez mais complexo, conflituoso e fomentador de desigualdades, resultou na legislação de reforma agrária atual, visto que é seu papel garantir a ordem e convívio social no país.

Essa situação também é refletida na legislação florestal, em que as práticas seculares de ocupação da terra através de técnicas com alto padrão de degradação e pouco manejo dos recursos naturais, resultou em desequilíbrios ecológicos, principalmente referente a questão da vegetação nativa, e suas influências, como produção e conservação de recursos hídricos. Esse processo garantiu que as leis meramente de regulação dos recursos florestais evoluíssem para uma legislação de preservação, conservação e uso responsável da vegetação nativa. Essa lógica permitiu que a função ambiental da propriedade se expressa-se, como por exemplo na manutenção das reservas legais e áreas de preservação permanente, o que gerou limites bem definidos para que as áreas de vegetação nativa tivessem espaço para sua permanência dentro de imóveis produtivos, freando práticas mais agressivas de produção.

Contudo, essa mesma legislação apresentou uma forma de mitigar o risco de desapropriação frente a vontade do proprietário preservar além do mínimo exigido, que é através da obrigação legal, seja por declaração de área de interesse ecológico ou pela servidão ambiental no auto de declaração ambiental da propriedade, ou transformação do imóvel em uma RPPN, sendo essa última uma obrigação perpétua. Nesse sentido, o proprietário tem imposta a realidade de manter a produtividade no campo sob o cumprimento de um conjunto de critérios econômicos, sociais e ambientais, para manter práticas tradicionais, ou ter amarras jurídicas e burocráticas para manter a área preservada, seja por atos com fins de preservação ou para dar usos não tradicionais ao território, como ecoturismo ou rendimentos no mercado de carbono.

É corolário que mercados ambientais, como os de carbono, de CRAs, servidões ambientais e afins estejam estagnados em seu desenvolvimento, a insegurança jurídica pela obrigação de se produzir nos modelos tradicionais mesmo que a vocação do território seja a conservação. Essa questão paralisa qualquer ato ou iniciativa de boa

fé para a conservação da vegetação nativa que poderia alavancar mecanismos e instrumentos econômicos de preservação ecossistêmica

Consequentemente, é possível encontrar uma alternativa para neutralizar essa insegurança jurídica agrária, em que o próprio artigo 9 da lei de reforma agrária, ao dispor do critério ambiental para cumprimento da função social, poderia ser modificado para especificar que áreas de excedente de vegetação nativa, visando a lei 12.651 de 2012, não incidem sobre o cálculo de produtividade da área, o que não tornaria uma propriedade passível de desapropriação por improdutividade por proteger a vegetação nativa. A conformidade poderia ser verificada por diversos instrumentos, como a própria declaração no cadastro ambiental rural. Contudo, vale ressaltar que seria necessário um processo de monitoramento e fiscalização para determinação da boa-fé na conservação acima do *compliance* ambiental.

Para compreender o contexto de desenvolvimento sustentável em que a área rural do país encontra-se é preciso analisar seu contexto histórico de uso e ocupação da terra desde seu período colonial até os dias atuais, a evolução do conceito de propriedade privada e sua função socioambiental nas diferentes constituições brasileiras, como esse contexto influenciou na formulação da legislação de reforma agrária do país e suas leis florestais, de conservação ambiental e de incentivos à atividade agropecuária, e como esse ambiente legal no campo encontra-se em situação de complexidade refletida na insegurança jurídica que a própria tratativa com a propriedade rural é tratada frente a sobreposição dessas normas. Neste sentido, destaca-se que a formação do Estado brasileiro e sua morosidade em tratar da questão social e ambiental no ambiente fundiário do país é o principal responsável pelas inúmeras iniciativas legais, como a lei de reforma agrária, e sua respectiva falta de integração legal com a propriedade rural.

Assim, é possível concluir que o conjunto de leis que incidem sobre a propriedade rural é idiossincrática, estimulando a produtividade e uso da terra no campo ao mesmo tempo que apresenta estímulos ou controles para que a vegetação nativa seja preservada. Nesse contexto, a integração legislativa se apresenta como um dos fatores mais importantes para garantir o desenvolvimento sustentável das atividades agropecuárias e preservação ambiental, que só pode alcançar esse objetivo com eficácia se a insegurança jurídica for mitigada, e para isso é necessário alterar alguns de seus dispositivos normativos comportando-se não somente os cenários de vontade de otimização da produção do proprietário, mas também as intenções de conservação voluntárias por parte dos proprietários inovadores.

## 9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADEI, V. A.; PEDROSO, A. G. A.; FILHO, R. W. B. M.; **Primeiras Impressões sobre a Lei nº13.465/2017**. São Paulo: ARISP, 2018.

ARAÚJO, Giselle Marques de. **Função Ambiental da Propriedade: uma proposta conceitual**. Revista Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 251-276, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/985>>. Acesso em: 15 de julho de 2019.

BENATTI, J. H.; **Posse Agroecológica & Manejo Florestal À luz da Lei 9.985/00**. Curitiba: Juruá, 2013.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: Caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CARVALHO, E. B.; GIUDICE, R. D.; RAJÃO, R.; **Uma Breve História da Legislação Florestal Brasileira Primeira Parte (1500 – 1979)**. Brasil, 2018. Disponível em: <<http://www.observatorioflorestal.org.br/content/uploads/2018/06/Livro-Uma-Breve-História-doCódigo-Florestal-Parte-1-Observatório-do-Código-Florestal-2018.pdf>> Acesso em: 05 de maio de 2019.

CARVALHO, E. F.; **Curso de Direito Florestal Brasileiro Sistematizado e Esquemático**. 22ª ed., Curitiba: Juruá, 2013.

CINTRA, J. P.; **O Mapa das Cortes e as Fronteiras do Brasil**. Boletim de Ciências Geodésicas. Bol. Curitiba, v.18 n. 3, Set. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1982-21702012000300005&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-21702012000300005&lang=pt)>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

CUNHA, L. H.; NUNES, A. M. B.; **Proteção da Natureza e Conflitos Ambientais em Assentamentos Rurais**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 18, p. 27-38, Dez. 2008. Editora UFPR. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/13422/9047>>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

ESTERCI, Neide.; SCHWEICKARDT, Kátia Helena Serafina Cruz. **Territórios amazônicos de reforma agrária e de conservação da natureza**. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas, Belém, v. 5, n. 1, abr. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-81222010000100006&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-81222010000100006&lang=pt). Acesso em: 03 de agosto de 2019.

FILHO, Moisés de Andrade Resende.; MELO, Lucas Braga de. **Determinantes do Risco de Crédito Rural no Brasil: Uma Crítica às Renegociações da Dívida Rural**. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, v. 71, n. 1, mar. 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-714020170001000067&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-714020170001000067&lang=pt). Acesso em: 03 de agosto de 2019.

GUIMARÃES, A. P.; **Quatro Séculos de Latifúndio**. 6<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

IANNI, O.; **Origens Agrárias do Estado Brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 2004

PHILIPPI JR, A.; ROMÉRO, M. A.; BRUNA, G. C. **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri: Manole, 2014.

MACHADO, P. A. L.; **Direito Ambiental Brasileiro**. 24<sup>a</sup> ed., São Paulo: Malheiros, 2016

MANKIW, N. G.; **Introdução à Economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2018.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**. 11<sup>a</sup> ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

NATÁLIA DOZZA. **Deveres fundamentais na Constituição Federal de 1988: o caso da proteção do meio ambiente**, 2016. Dissertação de (Mestrado em Direito Constitucional) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

RODRIGUES, M. A.; **Instituições de Direito Ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2002

RODRIGUES, E.; PRIMACK, R. B. **Biologia da Conservação**. Londrina: Planta, 2001.

SILVA, A.J. da. **A política fundiária do Regime militar: Legitimação privilegiada e grilagem especializada (Do instituto de Sesmaria ao Estatuto da Terra)**. São Paulo:

FFLCH-USP, 1997, 414p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, 1997.

SILVA, J. A.; **Direito Ambiental Constitucional**. 10ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013

SOUZA, L. M.; **A Natureza Jurídica da Propriedade em Face do Princípio da Função Social da Propriedade no Direito Brasileiro**. Revista Faculdade de Direito da UFPR. Paraná, v. 33, 2000. Disponível em: < file:///C:/Users/Filipe/Downloads/1855-3734-1-PB.pdf>. Acesso em: 23 de setembro de 2019.

WARREN, D.; **A ferro e fogo. A história e a devastação da Mata Atlântica Brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

