

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE HISTÓRIA, DIREITO E SERVIÇO SOCIAL**

TAISA CINTRA DOSSO

**REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:
ASPECTOS OBRIGACIONAIS E INSTRUMENTOS LEGAIS DE
PROTEÇÃO**

FRANCA

2008

TAISA CINTRA DOSSO

**REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:
ASPECTOS OBRIGACIONAIS E INSTRUMENTOS LEGAIS DE
PROTEÇÃO**

**Dissertação apresentada à Faculdade de
História, Direito e Serviço Social, da
Universidade Estadual Paulista “Júlio de
Mesquita Filho”, para a obtenção do título de
Mestre em Direito. Área de Concentração:
Direito Obrigacional Público e Privado.**

Orientadora: Prof.^a Dra. Elisabete Maniglia.

FRANCA

2008

TAISA CINTRA DOSSO

**REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:
ASPECTOS OBRIGACIONAIS E INSTRUMENTOS LEGAIS DE
PROTEÇÃO**

Dissertação apresentada à Faculdade de História, Direito e Serviço Social, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Direito Obrigacional Público e Privado.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____
Prof.^a Dra. Elisabete Maniglia, UNESP

1º Examinador: _____
Prof(a). Dr(a).

2º Examinador: _____
Prof(a). Dr(a).

Franca, _____ de _____ de 2008.

Dedico

Ao meu marido Ricardo.

À minha filha Sofia, que em breve chegará.

Aos meus pais, Jonas e Sandra.

Às minhas irmãs Tassiana, Léssia e Lízia.

Ao Curso de Direito da UNESP!

AGRADECIMENTOS

À Prof.^a Dra. Elisabete Maniglia, exemplo de professora, por ter aceitado orientar a elaboração deste trabalho, pela dedicação na condução desta dissertação e pelos ensinamentos constantes.

Aos funcionários da Faculdade de História, Direito e Serviço Social da UNESP, que enobrecem o serviço público e o ensino superior.

À D. Lígia, pelo zelo com a língua portuguesa.

Aos amigos e familiares que compartilharam o desenvolvimento deste trabalho, pelo incentivo e compreensão.

*“É na natureza, em suas múltiplas formas e ecossistemas,
que se desvela o point de non retour de uma civilização
tão sofisticada tecnologicamente quanto suicida”.*

Plauto Faraco de Azevedo

RESUMO

A evolução da vertente humanista do direito agrário coloca o homem no centro de seu estudo. A preservação do meio ambiente está intimamente ligada à concepção do direito agrário voltado aos direitos humanos. Não se pode falar em atividade agrária dissociada da proteção da flora e da fauna. O ordenamento jurídico brasileiro reconhece essa relação, ao preceituar que a propriedade atenderá sua função social. No caso da propriedade rural, essa função social será atendida quando, dentre outros requisitos, também preservar o meio ambiente. Surge então o conceito de desenvolvimento sustentável, conciliando progresso econômico, social e proteção ambiental, aplicável também na utilização da propriedade rural no Brasil. A exploração econômica da terra deve ser realizada de forma ambientalmente equilibrada. Qualquer atividade do homem no campo tem estreito relacionamento com o meio ambiente. A reforma agrária é um fenômeno em que essa relação é intensa. O uso da terra, para a produção agropecuária e a realização de outras atividades agrárias, afeta o solo, as florestas, as águas e a vida silvestre. A ocupação da terra com a finalidade de realizar a reforma agrária causa inevitável impacto ambiental. O cuidado com o meio ambiente deve ser fundamental. Tão importante quanto a terra é a possibilidade de seu cultivo de forma constante e sustentável. Diante disso, o trabalho discute os aspectos obrigacionais da preservação ambiental nos assentamentos de reforma agrária, sob o enfoque dos assentados e do Poder Público. Analisa também os instrumentos legais de proteção do meio ambiente que possibilitam o desenvolvimento sustentável nas terras objeto de reforma agrária. Isso tudo para verificar como é possível, sob o ponto de vista jurídico, a realização de uma reforma agrária justa, que possibilite ao trabalhador rural e à sociedade em geral não só a distribuição da terra, mas que permita o seu uso adequado, por meio do acesso aos recursos naturais e de sua exploração razoável e equilibrada.

Palavras-chave: reforma agrária, propriedade, meio ambiente, desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

The evolution of the humanist arm of agrarian law is centered in man. Environmental preservation is closely linked to the conception of agricultural law aimed at human rights. Agrarian activity can not be dissociated from the protection of fauna and flora. The Brazilian legal system recognizes this relationship by dictating that the property will meet its social role. Concerning the rural property, this role will only be met when, among other requirements, the environment is also preserved. This rises the concept of sustainable development, which conciliates economic and social progress, and environmental protection, also applicable in the use of rural property in Brazil. The economic exploration of the land must be carried out in an environmentally friendly way. Any man's activity on the land is closely related to the environment. Agrarian reform is a phenomenon in which this relation is intensified. The use of land for agricultural production and the agrarian activities can affect the soil, the forests, the waters and the sylvan life. The occupation of the land with the aim of performing agrarian reform causes an unavoidable environmental impact. Environmental care must be fundamental. As important as the land is the possibility of allowing its constant and sustainable cultivation. Based on this, this work discusses the obligation aspects of environmental preservation in agrarian reform settlements, from the settlers' and public authority's points of view. It also examines the legal instruments of environmental protection that allow sustainable development in the lands used for agrarian reform. All this to verify the possibility, from the legal point of view, the achievement of a fair agrarian reform, which enables rural workers and society not only the land distribution but also its adequate use, through the access to natural resources and their sensible and balanced exploration.

Key words: agrarian reform, property, environment, sustainable development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1 DIREITO AGRÁRIO E MEIO AMBIENTE.....	13
1.1 Direito agrário.....	13
<i>1.1.1 Evolução histórica.....</i>	<i>13</i>
<i>1.1.2 Conceito.....</i>	<i>17</i>
<i>1.1.3 Autonomia.....</i>	<i>19</i>
<i>1.1.4 Fundamento.....</i>	<i>20</i>
<i>1.1.5 Natureza jurídica.....</i>	<i>21</i>
<i>1.1.6 Princípios.....</i>	<i>22</i>
1.2 Direito agrário, direitos humanos e meio ambiente. Direito agroambiental.....	23
<i>1.2.1 Direito agrário, direitos humanos e meio ambiente.....</i>	<i>23</i>
<i>1.2.2 Direito agroambiental.....</i>	<i>32</i>
CAPÍTULO 2 REFORMA AGRÁRIA.....	35
2.1 Conceito de reforma agrária. Distinções conceituais.....	35
2.2 Evolução histórica, direito estrangeiro e movimentos sociais.....	38
<i>2.2.1 Evolução histórica no mundo e direito estrangeiro.....</i>	<i>38</i>
<i>2.2.2 Evolução histórica no Brasil e movimentos sociais.....</i>	<i>40</i>
2.3 Regime jurídico da reforma agrária no Brasil.....	43
<i>2.3.1 Regime jurídico e finalidade da reforma agrária.....</i>	<i>43</i>
<i>2.3.2 Fundamento da reforma agrária.....</i>	<i>44</i>
<i>2.3.3 Objeto da reforma agrária: imóvel rural.....</i>	<i>47</i>
<i>2.3.4 Instrumentos destinados à realização da reforma agrária.....</i>	<i>49</i>
<i>2.3.5 A reforma agrária e a Lei nº. 8.629/93.....</i>	<i>53</i>
2.4 Reforma agrária e meio ambiente.....	55
CAPÍTULO 3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL.....	60
3.1 A questão ambiental.....	60
<i>3.1.1 Meio ambiente. Aspectos e distinções conceituais.....</i>	<i>60</i>
<i>3.1.2 O direito do ambiente.....</i>	<i>64</i>

3.2 Desenvolvimento sustentável.....	69
3.3 Função socioambiental da propriedade rural.....	74
3.3.1 <i>Direito de propriedade.....</i>	74
3.3.2 <i>Função social da propriedade e direito agrário.....</i>	77
3.3.3 <i>Função socioambiental da propriedade rural e desenvolvimento sustentável.....</i>	79
 CAPÍTULO 4 REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:	
ASPECTOS OBRIGACIONAIS.....	84
4.1 O trabalhador rural e o meio ambiente.....	84
4.1.1 <i>O direito subjetivo à exploração sustentável nos assentamentos de reforma agrária....</i>	84
4.1.2 <i>O dever de preservação do meio ambiente rural.....</i>	88
4.2 O Poder Público e a questão ambiental rural. Legislação, Políticas Públicas e	
Jurisdição.....	94
 CAPÍTULO 5 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL.....	99
5.1 Disposições preliminares.....	99
5.2 Instrumentos legislativos de proteção ambiental.....	99
5.3 Instrumentos administrativos de proteção ambiental.....	104
5.3.1 <i>Zoneamento.....</i>	106
5.3.2 <i>Licenciamento ambiental.....</i>	110
5.3.3 <i>Estudo Prévio de Impacto Ambiental.....</i>	115
5.3.4 <i>Informação e Educação ambiental.....</i>	119
5.4 Instrumentos jurisdicionais de proteção ambiental.....	124
 CONCLUSÃO.....	131
 REFERÊNCIAS.....	135

INTRODUÇÃO

O direito agrário é o ramo do direito responsável pelo regramento das atividades relacionadas, direta ou indiretamente, com a produção dos alimentos, necessidade vital do homem.

Surge, nesse contexto, a vertente humanista do direito agrário, que coloca o homem no centro de seu estudo. A preocupação crescente dos povos com o respeito aos direitos inerentes à condição do ser humano reclama uma análise da disciplina jusagrarista sob uma perspectiva humanista.

A preservação do meio ambiente está intimamente ligada a essa concepção do direito agrário voltado aos direitos humanos. Não se pode falar em atividade agrária dissociada da proteção da flora e da fauna.

O ordenamento jurídico brasileiro reconhece essa relação, ao preceituar que a propriedade atenderá sua função social. No caso da propriedade rural, essa função social será atendida quando, dentre outros requisitos, também preservar o meio ambiente.

Surge então o conceito de desenvolvimento sustentável, conciliando progresso econômico e proteção ambiental, aplicável também na utilização da propriedade rural no Brasil. Ou seja, a exploração econômica da terra deve ser realizada de forma ambientalmente equilibrada.

Qualquer atividade do homem no campo tem estreito relacionamento com o meio ambiente. A reforma agrária é um programa em que essa relação é intensa. Clama por atividades que estão intimamente ligadas ao meio ambiente, implicando diretamente na utilização do elemento ambiental e tornando esse relacionamento muito mais intenso.

O uso da terra para a produção agropecuária e a realização de outras atividades agrárias afetam o solo, as florestas, as águas e a vida silvestre. A ocupação da terra com a finalidade de realizar a reforma agrária causa inevitável impacto ambiental. O cuidado com o meio ambiente deve ser fundamental.

A solução para o problema social, que gera a má distribuição de terras no Brasil, não se esgota com a mera distribuição de terras. É preciso o Estado viabilizar o cultivo da terra de forma sustentável, consciente, garantindo ao trabalhador rural e à sua família o acesso, presente e futuro, aos recursos indispensáveis à sua produtividade. Tão importante quanto a terra é a possibilidade de seu cultivo de forma constante, sustentável.

Diante disso, o trabalho visa discutir os aspectos obrigacionais da preservação ambiental nos assentamentos de reforma agrária, sob o enfoque dos assentados e do Poder

Público. Visa também analisar os instrumentos legais de proteção do meio ambiente que possibilitam o desenvolvimento sustentável nas terras objeto de reforma agrária.

Isso tudo para verificar como é possível, sob o ponto de vista jurídico, a realização de uma reforma agrária justa, que possibilite ao trabalhador rural e à sociedade em geral não só a distribuição da terra, mas que permita o seu uso adequado, por meio do acesso aos recursos naturais e de sua exploração razoável e equilibrada.

O trabalho é desenvolvido em cinco capítulos. No primeiro, é discutida a base de todo estudo, qual seja, o direito agrário e sua relação com o meio ambiente.

Nesse capítulo, discute-se o direito agrário em seus principais aspectos: evolução histórica, conceito, autonomia, fundamento, natureza jurídica e princípios. Num segundo momento, é analisado o direito agrário e sua relação com os direitos humanos e com o meio ambiente. Por fim, é abordado o direito agroambiental.

No segundo capítulo, analisa-se a reforma agrária, substrato para o enfrentamento das questões ambientais, e sua relação com o agrário. Quanto ao conteúdo, o capítulo é dividido em quatro subitens: conceito de reforma agrária e distinções conceituais; evolução histórica, direito comparado e movimentos sociais; regime jurídico da reforma agrária no Brasil e, por fim; reforma agrária e meio ambiente.

O terceiro capítulo, por sua vez, analisa o desenvolvimento sustentável e a função socioambiental da propriedade rural. Para tanto, em um primeiro momento, discute-se a questão ambiental, discorrendo-se sobre os principais aspectos do meio ambiente, bem como sobre a ciência jurídica que o estuda, qual seja, o direito do ambiente.

Na sequência, ainda no capítulo terceiro, aborda-se o desenvolvimento sustentável e a função socioambiental da propriedade rural, em todos seus aspectos, como o direito de propriedade e sua função social, relacionado-se, ao final, a sustentabilidade e o aspecto ambiental da propriedade rural no Brasil.

Já no capítulo quarto, discutem-se os aspectos obrigacionais de reforma agrária realizada de forma sustentável. O enfoque das relações obrigacionais relacionadas ao tema proposto é dado tanto em relação ao trabalhador rural e ao assentado, discutindo-se seus direitos e deveres, bem como em relação ao Poder Público, em que se aborda o cumprimento de seu dever de preservação ambiental por meio da atividade legislativa, da realização de políticas públicas, bem como do exercício da jurisdição.

Por fim, no último capítulo, qual seja, o capítulo quinto, verificam-se quais são os principais instrumentos jurídicos de proteção ambiental. A classificação dos referidos instrumentos aqui proposta leva em consideração a função estatal exercida na tutela.

Assim, discutem-se os instrumentos legislativos de proteção ambiental, bem como os instrumentos administrativos, tais como o licenciamento e a educação ambiental e, por fim, os instrumentos jurisdicionais de proteção, como as ações ambientais.

Quanto à metodologia utilizada na pesquisa, em especial quanto ao método de abordagem, o enfoque privilegiado foi o crítico dialético, a fim de que fosse visualizado o objeto de estudo como resultante de múltiplas determinações e fatores. A perspectiva dialética é eficaz na medida em que proporciona a análise crítica dos institutos jurídicos, evidenciando seus significados reais.

Ademais, foi utilizado o método indutivo, pelo qual a partir de institutos jurídicos de direito agrário e de direito ambiental, tentou-se verificar a possibilidade, sob o ponto de vista jurídico, da realização de uma reforma agrária que permita ao assentado explorar a terra de forma sustentável.

Quanto ao método de procedimento, tomou-se como meio de concretização o procedimento histórico-comparativo, visando resgatar a gênese e traçar os perfis dos institutos jurídicos objetos de estudo, fornecendo sustentação teórica para a construção de soluções jurídicas.

Ressalta-se, por derradeiro, que o desenvolvimento da pesquisa se vale como substrato fático do momento de crise ambiental em que vive a sociedade, sobretudo as dificuldades que atingem o meio ambiente natural e rural, responsáveis pela produção dos alimentos e conseqüente desenvolvimento do homem.

CAPÍTULO 1 DIREITO AGRÁRIO E MEIO AMBIENTE

1.1 Direito agrário

O direito agrário tem a importante incumbência de reger as atividades relacionadas, direta ou indiretamente, com a produção dos alimentos, necessidade vital do homem. A preocupação crescente com os direitos humanos se reflete no direito agrário, que coloca o homem no centro da disciplina.

A preservação do meio ambiente nas atividades agrárias, por exemplo, na reforma agrária, é fruto da concepção humanista do direito agrário. O fundamento da relação entre meio ambiente e direito agrário é extraído do princípio da função social da propriedade, cujo conteúdo, no caso da propriedade rural, está previsto no artigo 186 da Constituição Federal.

Surge, nesse contexto, o conceito de desenvolvimento sustentável, que visa compatibilizar desenvolvimento econômico, social e proteção do meio ambiente, aplicável, também, na utilização da propriedade rural no Brasil.

A sustentabilidade é o atributo que caracteriza esse tipo de desenvolvimento. Ou seja, é necessário que uma sociedade possua recursos naturais aptos a suportar as ações empreendedoras, bem como tenha capacidade de se organizar através de atividades sociais, políticas e econômicas. Apenas assim estar-se-á diante do desenvolvimento equilibrado, equânime, sustentável, porém não menos eficiente.

Como ponto de partida para o desenvolvimento desse trabalho, é necessária uma análise preliminar do direito agrário sob os seguintes aspectos: evolução histórica, conceito, atividade agrária, autonomia, fundamento, natureza jurídica e princípios.

1.1.1 Evolução histórica

A formação histórica do direito agrário tem origem nos primórdios da civilização humana. Quando o homem deixou de ser nômade e passou a se fixar em determinados lugares, ele começou a exercer atividades sedentárias, sobretudo relacionadas ao cultivo da terra. Surgiu, então, a preocupação em proteger essa atividade por meio de uma regulamentação.¹

¹ MIGUEL NETO, Sulaiman. **Questão agrária**: doutrina, legislação e jurisprudência. Campinas, SP: Bookseller, 1997. p. 23-25.

As primeiras normas reguladoras dos povos antigos, em matéria agrária, tinham uma concepção religiosa. Encontram-se normas jurídico-agrárias nos principais livros sagrados como o Código de Manu, a Bíblia, bem como os mitos religiosos do Japão, Egito, China, etc.²

O Código de Hammurabi, do povo babilônico, é considerado o primeiro Código Agrário da humanidade, trazendo preceitos da função social da propriedade. O Direito Romano, com a lei das XII Tábuas, e as Ordenações Portuguesas também são importantes marcos jurídicos da história do direito agrário.³

É no Direito Romano, na Antiguidade Clássica, que se encontra a primeira legislação voltada a decidir ou anular os conflitos em torno da estrutura agrária, em face da constante luta dos plebeus contra os patrícios pela posse de terra. Surgiu a Lei Cássia, abrindo-se caminho à legislação reformista e social dos irmãos Graco, que originou, apesar de esparsa, uma legislação voltada ao disciplinamento do uso e posse da terra.⁴

O objetivo primordial das leis agrárias romanas era promover em toda a República o estabelecimento de colônias agrícolas e militares. Destacam-se a Lei Licínia Agrária, a Lei Júlia Agrária Campana e a Lei Semprônia Agrária.⁵ A partir daí, o direito agrário foi se desenvolvendo em diversos países, observadas as peculiaridades de cada região.

No Brasil, a história da legislação agrária coincide com a história da colonização portuguesa no país. A fim de colonizá-lo, Portugal instituiu o regime das capitanias hereditárias e das sesmarias. Ainda que em épocas distintas, ambas tiveram o intuito de distribuir as terras brasileiras a determinadas pessoas que deveriam cultivar e tornar produtivas as referidas terras.⁶

O sistema das capitanias hereditárias foi instituído no Brasil pelo rei de Portugal, Dom João III. A coroa portuguesa atribuía lotes de terra a quem possuísse recursos financeiros para colonizá-los às próprias expensas. Do rei, os donatários, como eram chamados aqueles a quem eram atribuídos os lotes, não recebiam mais do que a própria terra e os poderes para colonizá-la. Ocorre que, em razão das grandes dimensões das capitanias, a tarefa revelou-se demasiadamente pesada, levando ao fracasso do sistema.⁷

² MIRANDA, Alcir Gursen. **Direito agrário e ambiental**: a conservação dos recursos naturais no âmbito agrário. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 3.

³ Ibid., loc. cit.

⁴ MIGUEL NETO, 1997, op. cit., p. 23-25.

⁵ ARAÚJO JÚNIOR, Vicente Gonçalves de. **Direito agrário**: doutrina, jurisprudências e modelos. Belo Horizonte: Inédita, 2002. p. 62-64.

⁶ As origens do problema fundiário brasileiro serão discutidas em tópico específico.

⁷ COSTA, Sandra Maria Fonseca da. **Aspectos da formação do espaço agrário brasileiro**. Notas de aula. 2006. Disponível em: <<http://www1.univap.br/~sandra/brasil.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2006.

Às capitanias hereditárias seguiu-se o sistema das sesmarias, segundo o qual grandes porções de terras eram entregues a quem se dispusesse a explorá-las e pudesse comprovar a posse de recursos para a ocupação do território, dando em troca à coroa uma parte do que fosse produzido ou extraído. As terras brasileiras eram cedidas somente aos cessionários que comprovassem a capacidade de produzi-las, e a propriedade somente se consolidava se o cessionário cultivasse a terra, sob pena de sanção.

As sesmarias funcionaram em Portugal, o mesmo não ocorrendo no Brasil, onde houve desvirtuamentos, com o benefício de uma minoria e o surgimento da grande propriedade improdutiva. No Brasil, o compromisso de tornar produtivas as grandes áreas recebidas não era cumprido, e a dimensão continental da colônia tornava a fiscalização muito difícil.

Dentro desse contexto, gradativamente, foi-se incorporando a relação entre propriedade e poder. A dificuldade da coroa portuguesa em colonizar e ocupar o espaço agrário brasileiro resultou na distribuição desigual da terra, não evitando a formação das grandes propriedades. Consolidou-se a estrutura agrária brasileira com base no latifúndio⁸ monocultor (açúcar), escravagista (negro) e voltado para a exportação.⁹

No que tange ao aspecto legislativo¹⁰, em 1808, a Carta Régia ordenou a abertura dos portos do Brasil ao comércio direto com o estrangeiro, a benefício do comércio e da agricultura. Foi a mais antiga e positiva demonstração do direito dos rurícolas no país e de sua importância para o bem público, como leciona Paulo Torminn Borges.¹¹

Com a extinção do regime das sesmarias, em 1822, a questão agrária ficou sem regulamentação até 1850. Nesse ano, foi editada a Lei nº 601¹², que disciplinou o uso e posse da terra e conceituou as terras devolutas. A partir da lei de 1850 até 1964, foram apresentados diversos projetos e códigos rurais ou agrários.¹³

⁸ A idéia de latifúndio já foi revogada no Brasil, adotando-se, modernamente, noções mais modernas tais como pequena, média e grande propriedade.

⁹ PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. **Reforma agrária: legislação, doutrina e jurisprudência**. Belém: CEJUP, 1993. p. 23-24.

¹⁰ Sobre a evolução legislativa do direito agrário no Brasil, a questão será mais detalhada no capítulo 2, quando for relacionada à reforma agrária.

¹¹ BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 11.

¹² Esse diploma legal trouxe como consequência prática e imediata a possibilidade dos detentores de sesmarias ou posseiros obterem os títulos de domínio das respectivas glebas, desde que atendidos os requisitos da cultura efetiva e morada habitual (MIGUEL NETO, 1997, op. cit., p. 28).

¹³ Nesse sentido, leciona Valdemar P. da Luz que “em favor do direito agrário brasileiro, não se pode negar importância ao trabalho desenvolvido por Joaquim Luiz Osório que, com seu Projeto de Código Rural, também contribuiu no sentido de fornecer importantes subsídios para a criação de um direito agrário autônomo. Posteriormente, em 1937, veio o autor, ainda, acrescentar à literatura agrária a sua obra intitulada “Direito Rural”. Igual deferência deve ser prestada a Malta Cardozo, com o seu “Tratado de Direito Rural brasileiro”, editado em 3 volumes, no ano de 1953, e a sua incessante luta em favor da introdução do ensino do direito agrário nas instituições de ensino superior do país (LUZ, Valdemar P. da. **Curso de direito agrário**. 2.

Mas o reconhecimento do direito agrário como disciplina autônoma ocorreu apenas em 9 de novembro de 1964, com a Emenda Constitucional nº. 10. Nessa data, pela primeira vez foi mencionado esse ramo do direito, com a modificação do artigo 5º, inciso XV, letra a, da Constituição de 1946, para incluir entre as competências da União a de legislar sobre direito agrário.¹⁴

O Estatuto da Terra surgiu num momento de crise política no país. Conforme oportunamente será discutido, a questão fundiária ganhava projeção no país, preocupando os militares que queriam alcançar o poder. Logo após o golpe militar em 1964, foi promulgado o Estatuto da Terra, com vistas a acalmar os ânimos daqueles que já se conscientizavam do grave problema fundiário existente no país.

A promulgação da Lei nº. 4.504/64, ocorrida em 30 de novembro do mesmo ano de 1964¹⁵, regulamentou os direitos e obrigações relativos aos bens imóveis rurais, para fins de reforma agrária e promoção da política agrícola.

Não obstante a controvertida razão pela qual surgiu, o Estatuto da Terra é a lei agrária fundamental. Fixa as diretrizes básicas da relação entre o homem e a terra, dispondo sobre diversos temas relativos à questão agrária, tais como Política de Desenvolvimento Rural, usucapião, legitimação da posse, tributação.

Novas e importantes leis foram editadas posteriormente¹⁶, inclusive a Constituição Federal vigente, que dedica um capítulo à Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, nos artigos 184 e seguintes, sem prejuízo das disposições pertinentes na parte que cuida dos direitos e garantias fundamentais¹⁷.

1.1.2 Conceito

Conceituar o que seja o direito agrário não é tarefa simples. A doutrina estrangeira e a nacional apresentam diversos conceitos. Não obstante, deve-se ressaltar que se trata de conceitos em constante evolução, dada sua importância em um cenário jurídico e não jurídico em crescente mutação.

ed. Porto Alegre: Sagra – DC Luzzatto, 1996. p. 9).

¹⁴ ALMEIDA, Paulo Guilherme de. **Temas de direito agrário**. São Paulo: LTr, 1988. p. 188.

¹⁵ Vale lembrar que, nessa época, o Brasil vivia um momento de turbulência política caracterizada pela tomada do poder pelos militares, e a edição de uma lei agrária visava, sobretudo, como dizem alguns doutrinadores, atenuar ou elidir tensões no campo.

¹⁶ Como a Lei Complementar nº 76, de 1993, que dispõe sobre o procedimento para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

¹⁷ Como os incisos XXIII e XXIV, sem prejuízo de outros.

Observa-se que o conceito está intimamente ligado à estrutura fundiária da região. Nos países europeus, por exemplo, o conceito de direito agrário não relacionava, ao menos diretamente, o instituto da reforma agrária. Atualmente é diverso, uma vez que a Europa já realizou e venceu a reforma agrária.

Já nos países latino-americanos, em que a necessidade de reforma agrária sempre foi uma realidade em razão dos aspectos históricos e estruturais da região, o instituto ora analisado sempre esteve relacionado ao direito agrário.

No que tange ao conceito de direito agrário no direito alienígena, destaca-se o proposto pelo espanhol Ballarin Marcial, segundo o qual,

[...] o direito agrário espanhol atual é o sistema de normas, tanto de direito privado como de direito público, especialmente destinadas a regular o estatuto do empresário, sua atividade, o uso e a tenência da terra, as unidades de exploração e a produção agrária em seu conjunto, segundo princípios gerais, peculiares e este ramo jurídico.¹⁸

O argentino Antonino Vivanco¹⁹ oferece um conceito considerado universal, [...] o direito agrário é o ordenamento jurídico que rege as relações sociais e econômicas, que surgem entre os sujeitos intervenientes na atividade agrária.

Já Rodolfo Ricardo Carrera²⁰ define o direito agrário como

[...] a ciência jurídica que contém os princípios e normas que regulam as relações emergentes da atividade agrária a fim de que a terra seja objeto de uma eficiente exploração que redunde em uma maior e melhor produção, assim como em uma mais justa distribuição da riqueza em benefício daqueles que nela trabalham e da comunidade nacional.

No direito pátrio, Joaquim Luís Osório e Malta Cardozo foram os pioneiros nos

¹⁸ MARCIAL, Ballarin apud SODERO, Fernando Pereira. **Direito agrário e reforma agrária**. São Paulo: Legislação Brasileira, 1968. p. 27.

¹⁹ VIVANCO, Antonino. **Teoría del derecho agrario**. La Plata: Librería Jurídica, 1967. v. 2. p. 192.

²⁰ CARRERA, Rodolfo Ricardo. **Derecho agrario, reforma agraria e desarrollo económico**. Buenos Aires: Desarrollo, 1965. p. 140.

estudos do então direito rural²¹ no Brasil. Malta Cardozo, por exemplo, definiu direito rural como o “conjunto das normas que asseguram a vida e desenvolvimento econômico da agricultura e das pessoas que a ela se dedicam profissionalmente”.²²

A Emenda Constitucional nº 10, de 1964, consagrou o termo “direito agrário”, sendo esta a denominação adotada para designar este ramo jurídico no Brasil.

Nesse contexto, Fernando Pereira Sodero, ao fundamentar o direito agrário no princípio da função social da propriedade, o define como

[...] o conjunto de princípios e de normas, de direito público e de direito privado, que visa a disciplinar as relações emergentes da atividade rural, com base na função social da terra. E a expressão atividade rural, segundo o autor, compreende, além da posse e uso da terra, a sua exploração em qualquer das várias modalidades, quer agrícola, quer pecuária, agroindustrial ou extrativa.²³

Diversificando os elementos conceituais, Rafael Augusto de Mendonça Lima, por sua vez, conceitua o direito agrário como “o conjunto de princípios e de normas de direito positivo, relativos à proteção aos recursos naturais renováveis, ao aumento da produção agropecuária, à atividade agrária, à política agrária e à estrutura agrária.”²⁴

Enfim, nos diversos conceitos citados, verifica-se a constante presença de direitos e deveres atribuídos ao Estado e aos indivíduos relacionados com a atividade agrária. Assim, o direito agrário traz a noção de dupla responsabilidade, ou seja, além dos direitos, existem deveres destinados aos indivíduos relacionados, bem como ao Estado, guardião dos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade.

A atividade agrária, por seu turno, é o objeto do direito agrário. Antonino Vivanco a conceitua como

[...] uma forma de atividade humana que tem por objetivo fazer a natureza orgânica produzir certos tipos de vegetais e animais com o fim de aproveitar-se dos seus frutos e produtos. Esta atividade cria relação entre o homem e o solo e entre os homens entre si que atuam no trabalho da terra. O primeiro tipo de relação implica no trabalho da terra; o segundo supõe a co-participação daqueles que atuam em trabalhos vinculados à produção agropecuária, em qualquer de suas formas ou modalidades.²⁵

²¹ Nas primeiras tentativas nacionais para se obter uma legislação específica sobre direito agrário, a expressão empregada era “direito rural”. Mas a EC nº 10/64 utilizou o termo “direito agrário”, que permanece até hoje. Nesse sentido dispõe a CF/88, em seu artigo 22 que, “compete à União legislar privativamente sobre: I – direito civil, [...], agrário [...]” (BORGES, 1998, op. cit., p. 13-14.)

²² SODERO, 1968, op. cit., p. 23-24.

²³ Ibid., p. 32-33.

²⁴ LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. **Direito agrário, reforma agrária e colonização**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975. p. 43.

²⁵ VIVANCO, Antonino. **Teoría del derecho agrário**. La Plata: Librería Jurídica, 1967. v. 4. p. 19 et seq. Tradução livre.

Segundo o autor²⁶, que adota o critério da acessoriedade para discriminar a atividade agrária das demais modalidades de atividade econômica, a atividade agrária produtiva deve ser a que desempenha o papel principal dentro do âmbito rural, enquanto que as atividades transformadora e comercial constituem o complemento daquela. Quando essas atividades acessórias se tornam fundamentais, transformam-se em atividades industriais ou comerciais. Assim, a atividade agrária é produtiva, compreendendo o cultivo da terra, a sua conservação, a criação de gado, a exploração das florestas, bem como toda atividade conexa com a produção, tais como a transformação e a venda dos produtos agropecuários.

1.1.3 Autonomia

Analizados os aspectos conceituais do direito agrário e seu objeto, passa-se a investigar a autonomia deste ramo do direito.

Autonomia é palavra derivada do grego “autonomia”, que significa o direito de se reger por suas próprias leis. Aplica-se para indicar precisamente a faculdade que possui determinada pessoa ou instituição de traçar as normas de sua conduta, sem que sinta imposição restritiva de ordem estranha. Tem significado de todo idêntico ao que expressa independência.²⁷

A autonomia do direito agrário como ramo especial do direito é aferida sob quatro aspectos, quais sejam: a) o aspecto didático; b) o legislativo; c) o científico e d) o jurisdicional, conforme leciona o professor Raymundo Laranjeira.²⁸

O aspecto didático revela-se na necessidade de se estudar o direito agrário em disciplina distinta da dos demais ramos da ciência jurídica. Trata-se de uma realidade o estudo individualizado deste ramo jurídico. Quanto à autonomia legislativa, denota-se a existência de um diploma legal específico atinente à matéria. No Brasil, não obstante a inexistência de um Código Agrário, com a Emenda nº 10, de 1964, e o advento do Estatuto de Terra (Lei nº 4.504/64) e demais leis extravagantes, é inegável o caráter autônomo da legislação agrária no país.

A autonomia científica refere-se à existência de institutos jurídicos e legislação peculiares à concretização do direito agrário, o que é evidente no estudo desse direito. Por fim, a autonomia jurisdicional surge com a existência de um aparelho judiciário específico

²⁶ VIVANCO, 1967, v. 4, p. 20 et seq.

²⁷ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 102-103.

²⁸ LARANJEIRA, Raymundo. **Propedêutica do direito agrário**. São Paulo: LTr, 1975. p. 104 et seq.

responsável pelas questões agrárias.²⁹ Nesse ponto, ao menos no Brasil, a existência da Justiça Agrária é tema que vem sendo amplamente debatido, a fim de se concretizar a sua instituição.

Assim, pode-se concluir que o direito agrário é um ramo autônomo do direito, um ramo especial da ciência jurídica, que busca, a cada dia e em razão da sua importância, ampliar e assegurar essa autonomia.

A respeito, observa Sulaiman Miguel Neto³⁰:

O direito agrário, como ramo autônomo da ciência jurídica, se deve, além da desvinculação do Direito Civil, a um processo natural de evolução, ao seu específico conteúdo, objeto e finalidades. A autonomia do direito agrário deve ser entendida como um direito especial e próprio (*jus specialis e jus proprium*), a partir da emenda constitucional nº 10 de 9.12.64, à CF de 1946, que lhe deu autonomia legislativa, mantida no art. 22, I, da CF vigente, integrando-se no direito positivo com normas próprias, após o advento do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), e da sua legislação complementar e regulamentadora.

A importância do direito agrário como ramo do direito revela-se na sua autonomia didática, legislativa, científica e jurisdicional. Tendo como objeto a atividade agrária e suas relações, o estudo individualizado deste ramo jurídico se faz necessário, sobretudo em um país com a dimensão territorial do Brasil em que, historicamente, o homem está ligado ao campo.

1.1.4 Fundamento

O direito agrário, como ramo autônomo, fundamenta-se no princípio da função social da propriedade, como já ressaltado no conceito de direito agrário proposto por Fernando Pereira Sodero.³¹

A respeito, diz o citado autor³² que

[...] a propriedade constitui e informa todo um direito, cercado este de garantias para permitir ao indivíduo dela usar e gozar como uma extensão de sua personalidade. [...] Não se vislumbra a obrigação do proprietário de utilizar o seu bem, sua propriedade rural, tendo em vista não apenas os seus interesses particulares, mas, interligado, o bem comum, o interesse social.

²⁹ SOARES, Mário Lúcio Quintão. Competência legislativa em matéria de direito agrário. In: MIRANDA, Alcyr Gursen de (Org.). **O direito agrário na Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 87-93.

³⁰ MIGUEL NETO, 1997, op. cit., p. 32-33. (destaque do autor).

³¹ Quando Fernando Pereira Sodero define o direito agrário, ele parte do pressuposto que este se funda na função social da propriedade. A respeito, ver início do trabalho.

³² SODERO, 1968, op. cit., p. 33.

A noção de função social da propriedade ou função social da terra, como preferem alguns, não é recente. Desenvolveu-se a partir das discussões de Frederic Savigny e Rudolf von Ihering a respeito do instituto possessório. Como observa Raymundo Laranjeira, trouxe uma conotação de ordem social ao instituto da propriedade, que traduz aquilo que Laranjeira chama de alicerce do jusagrarismo, ou seja, a produtividade e a justiça distributiva.³³

O Estatuto da Terra, em seu artigo 2º, parágrafo 1º, bem como a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 186, trazem as condições para que a propriedade rural no Brasil cumpra a sua função social.

1.1.5 Natureza jurídica

Visto o fundamento do direito agrário, passa-se a perquirir a natureza jurídica desse ramo especial do direito. A respeito, discute-se a existência de normas de direito privado ou de direito público integrantes do direito agrário. Há quem observa no direito agrário pleno caráter público. Outros já lhe dão pleno caráter privado. E a grande maioria dos jusagraristas reconhece uma natureza mista no direito agrário, sendo composto tanto de normas de direito público como de direito privado.³⁴

A respeito, observa Paulo Guilherme de Almeida³⁵ que as normas de direito privado ligam-se aos problemas de organização da vida rural e às relações jurídicas que daí decorrem. Já as normas de direito público vinculam-se à intervenção do Estado na política agrária, em sentido amplo. Segundo o autor, essa atitude intervencionista visa a permitir melhor distribuição da propriedade imobiliária rural, propiciar meios para o amparo social das populações rurais e incentivar a produtividade.

Entre os defensores da natureza jurídica mista do direito agrário destaca-se Raymundo Laranjeira³⁶, que assim discorre: “É nessa posição que nos colocamos, frente a natureza jurídica do direito agrário, concebendo-o como partícipe de normas de direito privado e de direito público, as quais formam um todo sem necessidade de destaques, num conjunto univalente de miscigenação”.

Nesse sentido, parece mais adequada a tese da natureza jurídica mista do direito agrário. Ou seja, trata-se de um ramo autônomo, integrado não só por normas de direito público, mas também de direito privado, como se infere da função social da propriedade rural

³³ LARANJEIRA, 1975, op. cit., p. 116-123.

³⁴ Ibid., p. 123 et seq.

³⁵ ALMEIDA, 1988, op. cit., p. 188.

³⁶ LARANJEIRA, 1975, op. cit., p. 131.

no Brasil. O proprietário é o titular do direito de propriedade e pode exercê-lo legitimamente, desde que cumpra também os anseios sociais e coletivos inerentes à propriedade.

1.1.6 Princípios

Como ramo autônomo, o direito agrário é orientado por princípios jurídicos³⁷ próprios. É um ramo especial do direito, cuja finalidade é acentuar sua autonomia científica.

A doutrina alienígena e nacional busca elencar alguns princípios próprios do direito agrário, tendo em vista as características peculiares da região, da estrutura fundiária respectiva.

No Brasil³⁸, por exemplo, Paulo Torminn Borges³⁹, baseado naquilo que considera os dois pilares fundamentais do direito agrário brasileiro, ou seja, a reforma agrária e a política agrária, e limitado ao Estatuto da Terra, relaciona os seguintes princípios: função social da propriedade; progresso econômico e social do rurícola; fortalecimento da economia nacional pelo aumento da produtividade; fortalecimento do espírito comunitário, mormente da família; desenvolvimento do sentimento de liberdade e igualdade; implantação da justiça distributiva; eliminação das injustiças sociais no campo; povoamento da zona rural de maneira ordenada; combate ao minifúndio, ao latifúndio e a qualquer tipo de propriedade rural ociosa; combate à exploração predatória ou incorreta da terra e aos mercenários da terra.

Interessante classificação também propõe Alcir Gursen de Miranda, que elenca três princípios fundamentais do direito agrário, através de uma perspectiva histórica. Segundo o autor, a grande preocupação dos governantes sempre foi a produção de alimentos para os homens. Para garantir maior produtividade, buscam, eles, medidas para conservar os recursos naturais renováveis, bem como formas de organização do sistema fundiário. Daí possuir o direito agrário, historicamente, três princípios fundamentais, a saber: produtividade; conservação dos recursos naturais renováveis e organização do sistema fundiário.⁴⁰

O autor, no entanto, pondera que, atualmente, todos esses princípios devem estar sob o entendimento da função social da terra que envolve, orienta e dá a característica a todos

³⁷ Princípios jurídicos significam os pontos básicos, que servem de ponto de partida ou de elementos vitais do próprio Direito. Indicam o alicerce do Direito (SILVA, 1999, op. cit., p. 639).

³⁸ Raymundo Laranjeira também elenca outros princípios do direito agrário, tais como asseguramento de justiça social, estímulo à produção cooperativista, dentre outros (LARANJEIRA, 1975, op. cit., p. 104 et seq.).

³⁹ BORGES, 1998, op. cit., p. 24-25.

⁴⁰ MIRANDA, 2003, op. cit., p. 12-13.

os demais princípios do direito agrário. A terra, necessidade básica para a espécie humana, para morar, trabalhar e produzir, deve assim cumprir a sua função social.⁴¹

Independentemente da classificação adotada, é forçoso ressaltar que o cumprimento da função social pela propriedade rural é uma das premissas que orientam a disciplina jurídica agrária, sem prejuízo, por certo, de outros princípios igualmente importantes.

Analisado o direito agrário em seus principais aspectos, passa-se a desenvolver a relação entre esse ramo jurídico e o meio ambiente.

1.2 Direito agrário, direitos humanos e meio ambiente. Direito agroambiental

1.2.1 Direito agrário, direitos humanos e meio ambiente

O direito agrário, como ramo autônomo do direito, está, assim como todos os demais ramos jurídicos, intimamente ligado aos chamados direitos humanos. A preocupação crescente dos povos com o respeito aos direitos inerentes à condição do ser humano reclama uma análise da disciplina jusagrarista sob uma perspectiva humanista.

A doutrina da função social da propriedade⁴² reflete a concepção humanista do direito agrário. Conforme leciona José Diniz de Moraes⁴³, a função social da propriedade

[...] não é senão o concreto modo de funcionar da propriedade, seja como exercício do direito de propriedade ou não, exigido pelo ordenamento jurídico, direta ou indiretamente, por meio de imposição de obrigações, encargos, limitações, restrições, estímulos ou ameaças, para satisfação de uma necessidade social, temporal e espacialmente considerada.

A idéia de que o direito de propriedade não é absoluto, devendo ser exercido de modo a atender aos anseios sociais, encontra fundamento nos direitos humanos.

A relação entre o direito agrário e os direitos humanos encontra-se na essência de cada uma das disciplinas e vem sendo objeto de importantes estudos, como o realizado por Ricardo Zeledón Zeledón em sua obra “Derecho Agrario y Derechos Humanos”.⁴⁴

Buscando estabelecer a relação entre as referidas disciplinas, o autor leciona que sempre foi dito que o direito agrário tem dois fortes pilares, quais sejam, um de caráter

⁴¹ MIRANDA, 2003, op. cit., p. 13.

⁴² A função social da propriedade será analisada em tópico específico.

⁴³ MORAES, José Diniz de. **A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 111.

⁴⁴ ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo. **Derecho agrario y derechos humanos**. Curitiba: Juruá, 2002.

econômico e outro de caráter social, e sob essas bases suas normas vêm sendo desenvolvidas, e sob esses critérios tem-se orientado suas reflexões científicas. Em razão disso, a relação do direito agrário com os direitos humanos pode oferecer à ciência jusagrarista uma possibilidade certa para encontrar uma filosofia, assim como novas fontes jurídicas inspiradoras e, em concreto, uma explicação e razão de ser, enfim, sua alma.⁴⁵

Por outro lado, diz o autor que os direitos humanos poderão encontrar no direito agrário, talvez tanto ou mais que em outros ramos jurídicos, um corpo normativo em virtude do qual seus postulados deixam de ser enunciados programáticos, o produto de um desejo regional ou universal sem elementos de obrigatoriedade ou cumprimento imediato, para ganhar vida dentro de complexas realidades, não apenas como mecanismo para regulamentar essa realidade, mas também como uma bandeira portadora de liberdades nos âmbitos econômico e social, visando construir uma sociedade baseada no respeito à dignidade humana e na justiça social.⁴⁶

Assim, o direito agrário encontra nos direitos humanos sua própria razão de ser, seu fundamento, porque esses direitos identificam no direito agrário um grande campo de efetiva atuação e aplicação de seus postulados.

A autonomia do direito agrário, portanto, encontra respaldo na sua relação com os direitos humanos. Oriundo da incapacidade do direito privado para resolver os problemas da agricultura, o direito agrário apenas adquire alma própria para exigir sua autonomia quando se relaciona, se identifica com os direitos humanos de natureza econômica e social.⁴⁷

É inegável, pois, a perfeita simbiose que existe entre a disciplina jusagrarista e os direitos do homem.⁴⁸ Trata-se de uma realidade que não pode ser desconsiderada, visto que, ressalta a necessidade de se acolher o direito agrário com uma nova concepção, uma concepção mais humanista. Um direito agrário voltado, sobretudo, aos anseios mais imprescindíveis do ser humano.

E quais seriam esses anseios do ser humano? Nesse momento, é importante que se proceda a breves considerações acerca dos direitos humanos.

⁴⁵ ZELEDÓN ZELEDÓN, 2002, op. cit., p. 22.

⁴⁶ Ibid., loc. cit.

⁴⁷ Ibid., p. 26.

⁴⁸ A respeito, ressalta Dyrceu Aguiar Dias Cintra Júnior que “o conceito de função social da propriedade vai se incorporando ao direito, pela via do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a partir da luta histórica dos povos”. (CINTRA JÚNIOR, Dyrceu Aguiar Dias. Direitos humanos e função social da propriedade: o papel do Judiciário. In: STROZAKE, Juvelino José. **A questão agrária e justiça**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000. p. 294).

O núcleo da construção da noção de direitos humanos⁴⁹ reside na dignidade da pessoa humana. Seu reconhecimento foi realizado, ao longo da história, graças a diversos documentos históricos, como as Declarações Internacionais.⁵⁰

João Baptista Herkenhoff os conceitua como

[...] aqueles direitos fundamentais que o homem possui pelo fato de ser homem, por sua própria natureza humana, pela dignidade que a ela é inerente. São direitos que não resultam de uma concessão da sociedade política. Pelo contrário, são direitos que a sociedade política tem o dever de consagrar e garantir.⁵¹

Sobre o respeito aos direitos humanos, o autor citado⁵² assim observa:

Os Direitos Humanos expressam-se de forma diferente, no evoluir da História. Os Direitos Humanos localizam-se em tempos históricos certos e em culturas determinadas. Aspectos particulares diferenciam-se. Porém, com o espírito desarmado, sem preconceitos, chegamos à maravilhosa e bela conclusão de que há um núcleo comum de Direitos Humanos, há divergências na aparência e identidade na essência. Esta constatação aponta para um futuro em que será possível haver respeito entre todos os seres humanos, entre todos os Povos e Nações da Terra. Existem condições históricas, psicológicas e culturais para que isso se realize. Os Direitos Humanos, construção universal de uma utopia, muitas vezes expressando uma só idéia, podem tornar-se realidade concreta para toda a Humanidade.

Norberto Bobbio, em seu livro “A Era dos Direitos”, elenca os direitos humanos em gerações⁵³. Em linhas gerais, a primeira geração refere-se aos direitos civis e políticos e expressam a necessidade do homem em garantir seus direitos diante da atuação do Estado, denotando o valor liberdade.

A segunda geração dos direitos humanos cuida dos direitos econômicos, sociais e culturais, e expressa um compromisso socioideológico do Estado em busca da justiça social, do valor igualdade. A terceira geração, por sua vez, compreende os direitos coletivos e difusos, tais como o meio ambiente. Representa valores considerados importantes para a vida em sociedade e materializa o ideal de fraternidade e solidariedade da Revolução Francesa.

⁴⁹ Diversas expressões se referem aos direitos humanos: direitos do homem, direitos inerentes ou essenciais à pessoa humana, direitos fundamentais, etc. A expressão direitos fundamentais refere-se aos direitos naturais expressos nas Declarações Internacionais que são positivados internamente em um determinado ordenamento jurídico (ROBERT, Cinthia; SÉGUIN, Elida. **Direitos humanos, acesso à justiça: um olhar da defensoria pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 6).

⁵⁰ O primeiro documento a cuidar dos direitos humanos foi a Magna Carta, outorgada em 1215 por João Sem Terra. Ao longo da história, destaca-se a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada em 1789 pela Assembléia Nacional francesa, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

⁵¹ HERKENHOFF, João Baptista. **Curso de direitos humanos: gênese dos direitos humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1994. v. 1. p. 30-31.

⁵² Ibid., p. 183-184.

⁵³ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 67 et seq.

Ainda, considerando os avanços dos diversos ramos do conhecimento científico, surgem novas gerações de direito representativas dos chamados novos direitos, tais como os direitos do patrimônio genético e os direitos virtuais.⁵⁴

Vale ressaltar que a classificação dos direitos humanos em gerações não é pacífica. Antônio Augusto Cançado Trindade⁵⁵ discorda desse critério, sustentando que:

Entre as distintas ‘categorias’ de direitos – individuais e sociais ou coletivos – só pode haver complementariedade e não antinomia, - o que revela a artificialidade da noção simplista da chamada ‘terceira geração’ de direitos humanos: os chamados direitos de solidariedade, historicamente mais recentes, em nosso entender interagem com os direitos individuais e sociais, e não os ‘substituem’, distintamente do que a invocação inadequada da imagem do suceder das gerações pretenderia ou pareceria insinuar. Além disso, a analogia da ‘sucessão generacional’ de direitos, do ponto de vista da evolução do direito internacional nesta área, sequer parece historicamente correta; tudo indica haver um certo descompasso entre a evolução da matéria no direito interno e no direito internacional, evolução esta que aqui não se deu *pari passu*.

A Segunda Guerra Mundial teve grande impacto na concepção jurídica dos direitos humanos. Em 10 de dezembro de 1948 foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, marco maior de sua reconstrução.⁵⁶

Nesse momento foi delineada a concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade. A condição de pessoa é o requisito único para a dignidade e titularidade de direitos. Outro atributo reconhecido foi o de indivisibilidade, segundo o qual a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais, e vice-versa.

Carlos Weis cita ainda a inerência, a interdependência e a transnacionalidade, como características da concepção contemporânea dos direitos humanos. Pela inerência, entende-se que os direitos humanos são inerentes a cada pessoa, pelo simples fato de existir. Já a interdependência diz respeito aos direitos humanos considerados em espécie, ao se entender que um certo direito não alcança a eficácia plena sem a realização simultânea de alguns ou de todos os outros direitos humanos. Por fim, são transnacionais porque não dependem da nacionalidade ou cidadania, sendo assegurados a qualquer pessoa.⁵⁷

O período contemporâneo propiciou a internacionalização dos direitos humanos. Divididos em gerações ou não, são os valores mais fundamentais, mais imprescindíveis,

⁵⁴ BOBBIO, 1992, p. 67 et seq.

⁵⁵ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção dos direitos humanos nos planos nacional e internacional: perspectivas brasileiras**. San José de Costa Rica/ Brasília, DF: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1992. p. 29-31. (destaque do autor).

⁵⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos reprodutivos como direitos humanos**. Disponível em: <<http://www.saude.ba.gov.br/conferenciaST2005/>>. Acesso em: 7 out. 2006. _

⁵⁷ WEIS, Carlos. **Direitos humanos contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 109 et seq.

assecuratórios de uma existência plena e digna do ser humano. O direito agrário vem contribuir, e muito, para a concretização de tais anseios. A respeito, vale transcrever as ponderações de Ricardo Zeledón Zeledón⁵⁸:

*La mayor aspiración del Derecho agrário es la de contribuir a la consolidación de la paz entre los seres humanos y los pueblos. Convertirse em um verdadero derecho para la paz. Llevarla a las complejas relaciones de convivencia económica y social dentro de la actividad agrícola. [...] El derecho agrário, como toda obra humana, debe contribuir ao desarrollo y la plena realización del ser humano dentro de la sociedad. [...] El agrário, como todas las otras ramas jurídicas lleva em su seno la aspiración de satisfacer principios de igualdad, justicia y paz. [...] La fundación de um derecho agrário como derecho para la paz tiene una justificada explicación doctrinaria por la estrecha vinculación de esta disciplina com los derechos humanos. Porque precisamente desde el origen mismo del derecho agrário, incluso pasando por su formación y desarrollo, siempre ha existido una marcada interdependência com el iushumanismo.*⁵⁹

Dentro dessa perspectiva humanista do direito agrário, a preservação do meio ambiente se torna instrumento indispensável na compreensão de uma nova concepção jusagrarista. O direito ao meio ambiente é um direito inerente à condição humana e, no âmbito do direito agrário, é evidente a relação existente entre o elemento ambiental e a atividade agrária.

O direito agrário, desde sua origem, preocupou-se com o meio ambiente. Tanto que para justificar sua especialidade e autonomia valeu-se do solo, da água e, sobretudo, da terra.⁶⁰

A teoria da agrariedade desenvolvida por Antonio Carrozza sinaliza a preocupação com o meio ambiente nas questões agrárias. A preservação dos recursos naturais não constitui o objeto do direito agrário, que são a atividade agrária, a empresa agrária e a agrariedade. O direito agrário, no entanto, não está alheio ao meio ambiente, uma vez que, centrado na noção de agricultura e baseado no substrato de um solo, insere-se em um dado território integrante do ambiente, um conceito maior. Ademais, o ciclo biológico da natureza é

⁵⁸ ZELEDÓN ZELEDÓN, 2002, op. cit., p. 247-255.

⁵⁹ Tradução livre: “A maior aspiração do direito agrário é contribuir para a consolidação da paz entre os seres humanos e os povos. Tornar-se em um verdadeiro direito para a paz. Levá-la às complexas relações de convivência econômica e social dentro da atividade agrícola. [...] O direito agrário, como toda obra humana, deve contribuir para o desenvolvimento e para a plena realização do ser humano dentro da sociedade. [...] O agrário, como todos os outros ramos jurídicos, leva em seu cerne a aspiração de satisfazer os princípios de igualdade, justiça e paz. [...] A fundação de um direito agrário como direito para a paz tem uma justificada explicação doutrinária pela estreita relação desta disciplina com os direitos humanos. Porque, precisamente, desde a origem do direito agrário, inclusive passando por sua formação e desenvolvimento, sempre existiu uma marcada interdependência com o humanismo” (ZELEDÓN ZELEDÓN, 2002, op. cit., 247-255).

⁶⁰ Ibid., p. 124.

elemento essencial da atividade agrária e da agrariedade, conceito este expressivo da relação entre o homem e o ambiente no campo.⁶¹

Fernando Brebbia e Nancy Malanos⁶², ao tratarem da teoria de Carrozza, observam que

[...] con arreglo a esta idea, Carrozza considera que en su íntima esencia la actividad productiva agraria consiste en el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas y de los recursos naturales que se resuelve económicamente en la obtención de frutos, vegetales o animales, destinados al consumo directo, o bien previa una o múltiples transformaciones. [...] Las fuerzas naturales a que están sometidas las actividades que dependen de un ciclo biológico, a veces pueden ser influenciables y dirigidas por el hombre, como ocurre, por ejemplo, en los cultivos en invernadero y en los hidropónicos, basados en el cultivo de plantas inmersas en un sustituto inerte del terreno, en locales cubiertos y con temperatura y luz que pueden ser reguladas. En uno y outro caso se trata de cultivos – dice Carrozza – que podrían llamarse ‘artificiales’ para distinguirlos de los tradicionales [...].

Rodolfo Ricardo Carrera, com sua teoria agrobiológica do direito agrário, também insere o elemento ambiental no estudo do direito agrário. Segundo o autor argentino, dois elementos distinguem a atividade agrária das demais: a natureza e a vida, que correspondem, no direito agrário, à terra e ao processo agrobiológico. Desses dois elementos decorrem todos os demais, tais como chuva, seca etc.⁶³

A doutrina⁶⁴, ainda que indiretamente, sempre relacionou a questão ambiental no estudo do direito agrário. Tal fato foi consolidado depois de 1992, quando foi definitivamente reconhecida a importância do meio ambiente em todas as áreas do conhecimento humano.

A preocupação com a questão ambiental foi crescendo ao longo dos tempos. Dois documentos internacionais contribuíram sobremaneira para a reflexão dos problemas ambientais⁶⁵. O primeiro foi a Declaração de Estocolmo de 1972 e, vinte anos depois, a Declaração do Rio de Janeiro de 1992, em que foi extraída a Agenda 21, um documento com metas a serem cumpridas pelos países signatários, com relação às questões ambientais.

Mas em que consiste o meio ambiente?

⁶¹ CARROZZA, Antônio apud GODOY, Luciano de Souza. **Direito agrário constitucional: o regime da propriedade**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 71 et seq.

⁶² BREBBIA, Fernando P.; MALANOS, Nancy L. **Derecho agrario**. Buenos Aires: Astrea, 1997. p. 34.

⁶³ CARRERA, Rodolfo Ricardo. **Derecho agrário para el desarrollo**. Buenos Aires: Depalma, 1978. p. 4-7.

⁶⁴ Outros autores também contribuíram para o desenvolvimento da relação entre o meio ambiente e a atividade agrária, tais como o italiano Giangastone Bolla, um dos seus precursores, o espanhol Alberto Ballarin Marial, o latino-americano Casanova e, mais modernamente, Gelsi Bidart e Morales Lamberti, além de diversos autores brasileiros, por exemplo, Giselda Maria Hironaka.

⁶⁵ CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Direito ambiental e questões jurídicas relevantes**. Campinas, SP: Millennium, 2005, p. 166-172.

O legislador brasileiro definiu o que seja o meio ambiente na Lei 6.938/81⁶⁶, em seu artigo 3º, inciso I, quando dispõe que “é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem química, física e biológica que permite, obriga e rege a vida em todas as suas formas”.

A Constituição Federal, vigente em seu artigo 225, *caput*, dispõe que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Marcelo Abelha Rodrigues⁶⁷, analisando os dispositivos acima citados, dispõe que:

[...] o conceito de meio ambiente previsto na Lei 6.938/81 tem por finalidade (aspecto teleológico) a proteção, o abrigo e a preservação de todas as formas de vida, sendo que para se chegar a esse desiderato, deve-se resguardar o equilíbrio do ecossistema (conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem química, física e biológica).

Mas ressalta ainda o autor que:

[...] aquela visão deturpada de antropocentrismo, em que o homem seria algo externo à natureza, não mais existe, vindo corroborar o exposto o texto do art. 225 da CF/88, ao considerar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito do presente (uso comum do povo) e do futuro (futuras gerações).⁶⁸

Ainda segundo o jurista⁶⁹, o legislador define o bem ambiental, aquilo que será objeto de proteção. De acordo com o texto constitucional, o bem ambiental tutelado é o meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, o equilíbrio ecológico. Este, por sua vez, é integrado por fatores ou componentes responsáveis por sua manutenção. A Constituição vigente, de acordo com o ambientalista, considerou o elemento da natureza e da ecologia, ou seja, o meio ambiente natural como elemento do conceito de meio ambiente.

No entanto, é inegável que também contribui para o equilíbrio ecológico o chamado meio ambiente artificial⁷⁰ ou ecossistema social, por exemplo, os aspectos relacionados ao ambiente no trabalho, à preservação do patrimônio histórico e cultural, ao espaço e à vida urbana, etc.

⁶⁶ Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

⁶⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de direito ambiental**: parte geral. São Paulo: Max Limonad, 2002. v. 1. p. 52-54. (destaque do autor).

⁶⁸ Ibid., loc. cit. (destaque do autor).

⁶⁹ Ibid., p. 64-65.

⁷⁰ O meio ambiente artificial visa proteger e manter a qualidade de vida do indivíduo relativamente ao entorno que o cerca (RODRIGUES, 2002, op. cit., p. 65).

Assim, o meio ambiente pode ser analisado tanto sob o aspecto da natureza, ou seja, daquilo que não foi construído pelo homem, quanto sob a perspectiva artificial, ou seja, aquilo que foi obra, construção do homem.⁷¹

Quanto à sua natureza jurídica, o bem ambiental, nas lições de Marcelo Abella Rodrigues, constitui-se em bem do povo, em bem de uso comum do povo, nos termos da lei civil. Possui regime jurídico típico de direito público, mas repousa tranquilamente no conceito de bem difuso, porque a sua propriedade não é do Estado, mas *res omnium*. Diz o autor que,

[...] por ser indivisível e ter a sua titularidade indeterminável, o bem ambiental jamais poderia ser exclusivo desta ou daquela pessoa, justamente porque a sua essencialidade à vida (equilíbrio do ecossistema) exige que todos dele usufruam solidariamente, permitindo a sua socialização no presente, mas conservando-o para o futuro.⁷²

O meio ambiente, como bem difuso, deve ser preservado e defendido por todos, conjuntamente. E seu estudo é realizado pelo direito ambiental.⁷³

Paulo Affonso Leme Machado⁷⁴ define o direito ambiental como “um direito sistematizador⁷⁵, que faz a articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência concernentes aos elementos que integram o ambiente”. Segundo o autor, o direito ambiental “não ignora o que cada matéria tem de específico, mas busca interligar estes temas com a argamassa da identidade dos instrumentos jurídicos de prevenção e de reparação, de informação, de monitoramento e de participação”.

O direito ambiental busca interligar todos os ramos do conhecimento humano, jurídico e não jurídico, justamente porque o seu objeto de tutela é a vida e a qualidade de vida. Tanto que um dos princípios norteadores desse ramo jurídico é o princípio da ubiquidade, justificado nas palavras de Celso Antonio Pacheco Fiorillo⁷⁶, *in verbis*:

Este princípio vem evidenciar que o objeto de proteção do meio ambiente, localizado no epicentro dos direitos humanos, deve ser levado em consideração toda vez que uma política, atuação, legislação sobre qualquer tema, atividade, obra etc. tiver que ser criada e desenvolvida. Isso porque, na medida em que possui como ponto cardeal de tutela constitucional a vida e a qualidade de vida, tudo que se

⁷¹ Para classificar o meio ambiente, alguns autores, como Celso Antonio Pacheco Fiorillo utilizam a seguinte discriminação: meio ambiente natural; meio ambiente artificial, referindo-se ao espaço urbano construído; meio ambiente cultural e meio ambiente do trabalho (FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 6. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 20-22).

⁷² RODRIGUES, 2002, op. cit., p. 67. (destaque do autor)

⁷³ Fala-se também em direito do ambiente, direito ecológico etc.

⁷⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 15. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 139-140.

⁷⁵ Fala-se também em direito de caráter horizontal, tema transversal etc., referindo-se à relação da questão e do direito ambiental com todos os demais ramos do conhecimento humano, inclusive o jurídico.

⁷⁶ FIORILLO, 2005, op. cit., p. 45.

pretende fazer, criar ou desenvolver deve antes passar por uma consulta ambiental, enfim para saber se há ou não a possibilidade de que o meio ambiente seja degradado.

Além do princípio da ubiquidade, outros princípios informam o direito ambiental, tais como os princípios do desenvolvimento sustentável, do poluidor-pagador, prevenção, participação, dentre outros.

O professor francês Michel Prieur⁷⁷ assevera que o “direito do ambiente é constituído por um conjunto de regras jurídicas relativas à proteção da natureza e à luta contra as poluições”. Diz ainda o professor que “o direito do ambiente, mais do que a descrição do Direito existente, é um direito portador de uma mensagem, um direito do futuro e da antecipação, graças ao qual o homem e a natureza encontrarão um relacionamento harmonioso e equilibrado”.

Assim, o meio ambiente, objeto do direito ambiental, deve ser preservado para as presentes e futuras gerações. É imperioso que se tenha consciência da sua importância na própria sobrevivência do homem. É indissociável o estudo do direito agrário e das relações agrárias sem um enfoque, um olhar para a questão ambiental. Ambos os temas estão intimamente relacionados, não sendo outra a lição de Luciano de Souza Godoy⁷⁸:

A preocupação do homem com o meio ambiente deriva do próprio sentimento decorrente da lei de conservação da espécie. Esse sentimento mostra-se marcante no Direito Agrário há muito tempo, e não poderia ser de outra forma: o Direito Agrário como *ius proprium* da agricultura, voltado à terra como elemento essencial para o desenvolvimento de sua atividade, ligado está estreitamente com o meio.

A noção de agrariedade⁷⁹, por exemplo, consubstancia-se no elemento caracterizador do conteúdo do direito agrário, que o especializa com relação aos demais ramos jurídicos, e está relacionada ao conceito de meio ambiente.

A agrariedade reflete as situações preexistentes no campo, como os fenômenos naturais (chuva, seca, etc.), que influem diretamente no desenvolvimento da atividade agrária. Nas palavras de Benedicto Monteiro⁸⁰ “é o elemento que, no plano da conservação dos recursos naturais, expressa juridicamente a necessidade e a validade das relações geográficas”.

⁷⁷ PRIEUR, Michel apud MACHADO, 2007, op. cit., p. 138-139.

⁷⁸ GODOY, 1999, op. cit., p. 71.

⁷⁹ Já referida na página anterior.

⁸⁰ MONTEIRO, Benedicto. **Direito agrário e processo fundiário**. Rio de Janeiro: PLG Comunicação, 1980. p. 111.

A preservação do meio ambiente e, conseqüentemente, a manifestação normal dos fenômenos naturais, revela-se imprescindível para a viabilidade da atividade agrária.⁸¹ Ou seja, o desenvolvimento regular das atividades rurais, seu sucesso ou fracasso, está diretamente vinculado às manifestações do meio ambiente.

O meio ambiente rural, por seu turno, é a base para a preservação ambiental. Não se pode falar em proteção do meio ambiente sem falar em proteção às águas, à terra, à fauna e à flora, fatores integrantes do setor agrário. Assim, são elementos que agem conjuntamente, são interdependentes.

A propósito, conforme já analisado, a conservação dos recursos naturais renováveis é um dos princípios fundamentais do direito agrário. A respeito, ensina Alcir Gursen de Miranda que,

[...] felizmente o homem usa a razão pela razão, e começa a se conscientizar de que está destruindo seu próprio *habitat* natural e expondo ao perigo sua própria sobrevivência. O homem é parte da natureza; portanto, dela é dependente, tanto no aspecto biológico como psicológico e, mais ainda, dependente também no aspecto econômico. Contudo são poucos os homens que já se conscientizaram da importância da conservação dos recursos naturais.⁸²

1.2.2 Direito agroambiental

O meio ambiente, como se vê, está tão estreitamente vinculado às questões agrárias que há quem defenda a existência de um direito agroambiental.⁸³

Juraci Peres Magalhães⁸⁴, por exemplo, defende a existência de um novo ramo do direito:

Na realidade, toda a legislação que trata da reforma agrária e do meio ambiente nos leva a optar por essa unificação. O Direito Agroambiental seria, assim, o resultado da unificação do Direito Agrário e do Direito Ambiental. Constituir-se-á num novo ramo do Direito. [...] Após a Constituição de 1988 e a ECO-92, o Brasil assumiu compromissos internacionais para elaborar um novo modelo de desenvolvimento em que a preservação ambiental é fundamental. Esses fatos demonstram que num futuro próximo o Direito Agrário e o Direito Ambiental cederão lugar ao Direito Agroambiental, Direito que se fortalecerá com o decorrer do tempo e certamente terá grande importância no sistema jurídico do próximo milênio.

⁸¹ Com o advento do Estatuto da Terra e da Constituição Federal de 1988, o vínculo entre a legislação agrária e ambiental é acentuado, como no artigo 186 da Magna Carta.

⁸² MIRANDA, 2003, op. cit., p. 172.

⁸³ A respeito, consultar ALVARENGA, Octavio Mello. **Política e direito agroambiental**: comentários à nova lei de reforma agrária. (Lei nº. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993). Rio de Janeiro: Forense, 1995.

⁸⁴ MAGALHÃES, Juracy Peres. Reforma agrária e proteção ambiental. In: LARANJEIRA, Raymundo (Org.). **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: LTr, 1999. p. 693-696.

Sobre a autonomia desse novo ramo jurídico, justifica o autor que o Direito, como ciência social, está em constante evolução, razão pela qual o Direito é uno, não havendo que se falar em autonomia de nenhum ramo jurídico.⁸⁵ _

Também Antonio José de Mattos Neto defende a existência de um direito agroambiental.⁸⁶ Segundo o autor, “é inconteste que o Direito Agrário deixou de ser o direito da agricultura, ou o direito do agricultor, ou o direito do empresário rural, ou, ainda, o direito da reforma agrária, e passou a ser o Direito Alimentário e Direito Agroambiental”.

Isto porque, o Direito Agrário visa a alimentar o homem, mas sem perder a noção de que não deve esgotar os recursos naturais e depredar o meio ambiente ao explorá-los economicamente. Muito pelo contrário, deve preservar e promover a renovação dos ciclos biológico vegetal e animal, a fim de garantir o desenvolvimento sustentável. Esta é a vertente atual do Direito Agrário.⁸⁷

Na doutrina alienígena, no entanto, Ricardo Zeledón Zeledón sustenta que não há um novo ramo jurídico. O que há, segundo o autor, é o renascimento, a evolução do Direito agrário, que passa a ser estudado também sob o enfoque ambiental, dentro de uma concepção mais humanista sem, no entanto, ser designado de Direito Agroambiental. Nesse sentido:

*[...] el problema ambiental no implica la existencia, o no, de una disciplina autónoma. [...] no significa el nacimiento de una nueva rama ni siquiera una división del derecho agrario, es solamente una derivación, una especialización suya en función del ambiente.*⁸⁸

Segundo o autor, o ambiente não pode ser um mito para os agraristas. Muito pelo contrário. O elemento ambiental passa a ser um novo fundamento do moderno direito agrário, que renasce e não morre, ao lado dos fundamentos econômico e social.⁸⁹

Ricardo Zeledón Zeledón sustenta que os novos desafios da modernidade fazem o direito agrário renascer, voltado aos anseios humanistas, dentre os quais se destaca a necessidade de preservação do meio ambiente:

En su renacimiento el derecho agrario ha de ser socialmente justo, economicamente desarrollado y ambientalmente sostenible. Al resurgir vencedor con el estandarte de

⁸⁵ MAGALHÃES, 1999, op. cit., p. 694-695.

⁸⁶ MATTOS NETO, Antônio José de. O Direito Agroambiental na Amazônia e o desenvolvimento sustentável. In: SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da; XAVIER, Flávio Sant’Anna (Org.). **O Direito agrário em debate**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 316.

⁸⁷ Ibid., loc. cit.

⁸⁸ Tradução livre: “[...] O problema ambiental não implica na existência ou não de uma disciplina autônoma. [...] Não significa o nascimento de um novo ramo nem sequer uma divisão do direito agrário, é apenas uma derivação, uma especialização sua em função do ambiente.” (ZELEDÓN ZELEDÓN, 2002, op. cit., p. 136).

⁸⁹ Ibid., p. 277-290.

*los derechos humanos de solidaridad debe ser instrumento de Paz, de luz y esperanza para las mayorías, especialmente para las más urgidas de Justicia.*⁹⁰

Parece mais acertado sustentar que o direito agrário renasce, de fato, com uma nova roupagem, mais comprometido com o respeito aos direitos inerentes à condição do homem, por exemplo, a necessidade de preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Abordar a questão ambiental não faz surgir um novo ramo do direito, um direito agroambiental, uma vez que, como tema transversal, interligado a praticamente todos os ramos do conhecimento jurídico e não jurídico, a análise da questão ambiental torna-se imperiosa em todas essas áreas sem, no entanto, descaracterizá-las em sua essência. Sua abordagem representa, sim, uma evolução para o ramo do conhecimento, uma necessidade. No caso do direito agrário, significa a harmonia com os direitos fundamentais do ser humano.

Enfim, seja qual for a posição adotada, infere-se do exposto que não se pode abordar as questões agrárias sem a preocupação com o meio ambiente. E este trabalho em desenvolvimento se ocupa dessa nova roupagem jusagrarista.

⁹⁰ Tradução livre: “Em seu renascimento o direito agrário deve ser socialmente justo, economicamente desenvolvido e ambientalmente sustentável. Ao ressurgir vencedor com a bandeira dos direitos humanos de solidariedade deve ser instrumento de Paz, de luz e esperança para as maiorias, especialmente para as mais necessitadas de Justiça.” (ZELEDÓN ZELEDÓN, 2002, op. cit., p. 296).

CAPÍTULO 2 REFORMA AGRÁRIA

2.1 Conceito de reforma agrária. Distinções conceituais

A reforma agrária é um tema em constante debate na sociedade brasileira. Permite uma investigação profunda, em razão de sua importância e reflexos nos campos social, político, econômico e jurídico. Em virtude do objeto proposto, o presente trabalho abordará os principais aspectos da reforma agrária relacionados ao tema em análise, qual seja, reforma agrária e seus aspectos socioambientais.

A expressão “reforma” tem o sentido de modificação, renovação, emenda⁹¹. Reforma agrária, portanto, é a modificação, a renovação da situação da estrutura agrária atual.⁹²

Quando a propriedade não é explorada eficazmente, o alimento é produzido em quantidade e qualidade insuficientes para suprir toda a população. Esse fato leva a uma subalimentação com graves repercussões sociais, obrigando o país a importar gêneros alimentícios. Desse modo, são desviadas verbas que poderiam ser utilizadas em outros setores igualmente importantes, como educação e saneamento.⁹³

Por outro lado, a concentração fundiária provoca um clima de tensão no campo, que repercute na cidade e abala a sociedade como um todo, provocando insatisfação geral na comunidade. A fim de que a terra seja corretamente utilizada, surge a reforma agrária, visando corrigir a distorção fundiária e o uso da terra para que seja cumprida sua destinação econômica e social.⁹⁴

Tendo em vista a dimensão territorial do Brasil, não fica difícil perceber a relevância da discussão acerca da distribuição de terras no país. Há diversos conceitos doutrinários de reforma agrária, destacando-se o formulado por Rafael Augusto de Mendonça Lima⁹⁵:

A reforma agrária é a modificação da estrutura agrária deficiente de um país, ou de uma região, para torná-la eficiente, de acordo com uma política do Poder Público, a ser executada segundo as instituições jurídicas que foram especialmente elaboradas para a sua execução, modificando, assim as até então existentes. A grande

⁹¹ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 689.

⁹² Nestor Duarte foi um dos brasileiros que mais batalharam pela efetivação da reforma agrária no Brasil. O autor lembra que “reforma” provém de *re* e *formare*, significando a mudança de uma estrutura, conforme aponta Octavio Mello Alvarenga (ALVARENGA, Octavio Mello. **Política e direito agroambiental: comentários à nova lei de reforma agrária** (Lei nº. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993). Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 5).

⁹³ PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. **Reforma agrária: legislação, doutrina e jurisprudência**. Belém: CEJUP, 1993. p. 11.

⁹⁴ Ibid., loc. cit.

⁹⁵ LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. **Direito agrário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 231.

preocupação, que se impõe, nos casos de reforma agrária, como ensinam as experiências nesse sentido em diversos países, é a redistribuição da terra, sob o fundamento de que o princípio a ser observado é o da propriedade familiar.

Pinto Ferreira, por sua vez, conceitua reforma agrária como “a mudança total dos traços essenciais da atual estrutura agrária em um sistema de distribuição, utilização e exploração da propriedade agrícola, tendente à sua democratização”.⁹⁶

Visando unificar o conceito, a própria lei fornece uma definição de reforma agrária. No parágrafo 1º do artigo 1º do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/94) e no *caput* do artigo 16 do mesmo diploma legal está a definição de reforma agrária em vigência no Brasil: “Considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visam a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”.

Sobre a definição legal, observa, acertadamente, Paulo Torminn Borges⁹⁷ que:

[...] vê-se da definição que o fulcro da Reforma Agrária é a melhor distribuição de terra. Não se diz, pura e simplesmente, ‘distribuição’: diz-se ‘melhor distribuição’, envolvendo a idéia de corrigir, quando o que existir tiver mal feito, atentando contra os princípios da justiça social e contra a produtividade adequada.

Ou seja, a melhor distribuição da terra é realizada por meio de modificações no regime de sua posse e uso, objetivando atender aos princípios da justiça social e promover o aumento da produtividade.

A realização da reforma agrária está intimamente ligada, portanto, a aspectos históricos de cada região que, por uma razão ou outra, delineou a distribuição do espaço agrícola de forma insatisfatória aos anseios socioeconômicos atuais. No caso do Brasil, por exemplo, um país de enorme dimensão territorial e historicamente colonizado, a reformulação da repartição de terras é imperativa e inevitável, devendo ser realizada dentro dos preceitos constitucionais.

A respeito, enfatiza Paulo Torminn Borges⁹⁸ que “a reforma agrária é uma necessidade para o Brasil. Por questão de justiça. Justiça para com o homem sem terra e que dela precise. E por questão de grandeza do país. O Brasil precisa produzir mais e mais para ajudar a comunidade a ser menos pobre”.

Importante frisar que o sucesso ou fracasso de um programa de governo destinado à reforma agrária não deve se limitar a redistribuição das terras. É imprescindível que o

⁹⁶ FERREIRA, Pinto Luís. **Curso de direito agrário**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 154.

⁹⁷ BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 22. (destaque do autor).

⁹⁸ Ibid, loc. cit.

pequeno trabalhador rural tenha uma política de apoio, para que ele possa, efetivamente, trabalhar a terra e nela produzir. E dentro dessas medidas de apoio, destaca-se a adoção de medidas de preservação dos recursos ambientais.

Nesse sentido, a reforma agrária tem quatro fases: a) redistribuição justa da propriedade territorial; b) crédito para a exploração da terra que foi objeto da redistribuição; c) assistência técnica aos novos proprietários para melhor exploração; d) assistência social, com o fim de que alcancem níveis mais altos de vida, tanto materiais como morais.⁹⁹

Visto o aspecto conceitual do instituto, dois pontos devem ficar bem esclarecidos no estudo da reforma agrária, como leciona João Bosco Medeiros de Sousa¹⁰⁰. O primeiro é que a reforma agrária, em termos jurídicos, é uma realidade bem mais abrangente do que as desapropriações por interesse social, embora sejam estas a forma mais utilizada. A reforma agrária implica todos os meios legais de redistribuição de terras, dentre os quais se incluem a compra e venda, as ações discriminatórias e as desapropriações. Ou seja, a reforma agrária pode ser realizada por diversas formas, dentre elas a desapropriação.

O segundo aspecto diz respeito ao programa de reforma agrária adotado por determinada região. Dificilmente um programa de reforma agrária preparado para um país teria boa acolhida em outros, porque uma reforma agrária deve partir de institutos jurídicos bem definidos em face do direito de cada Estado.¹⁰¹

A respeito, vale transcrever o que diz Rosalina Pinto da Costa Rodrigues Pereira¹⁰²:

O que movimenta a reforma agrária no mundo é a exigência de maior igualdade econômica e social e o aumento de produtividade que decorrem de má distribuição ou mau aproveitamento, ou, ainda, da inércia da propriedade. Portanto, o que há de essencial em todo processo de reforma agrária é a modificação da estrutura da propriedade, a fim de que se possa alcançar o bem-estar da comunidade. Contudo, como cada região apresenta características que lhe são próprias, a reforma agrária pode assumir acepções diferentes que podem ser mais amplas ou mais restritas, obedecendo as especificidades do lugar e do momento, acarretando normas legais peculiares.

Analisando o conceito de reforma agrária, vale ressaltar outros institutos correlatos, tais como a política agrária, a política fundiária e política agrícola.

A política agrária é o conjunto de princípios fundamentais de regras disciplinadoras do desenvolvimento do setor agrícola. Já a política fundiária, conforme ensina Pinto Ferreira, é um capítulo da política agrícola, uma parte especial desta, tendo em vista o disciplinamento da posse da terra e seu uso adequado. A política fundiária deve ter como

⁹⁹ ALVARENGA, 1995, op. cit., p.13. O autor transcreve trecho do sociólogo mexicano Lucio Mendieta y Nunes.

¹⁰⁰ SOUSA, João Bosco Medeiros de. **Direito agrário**: lições básicas. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 65.

¹⁰¹ Ibid., loc. cit.

¹⁰² PEREIRA, 1993, op. cit., p. 41.

objetivo a promoção do acesso à terra àqueles que saibam produzir, dentro de uma sistemática moderna, especializada e profissionalizada.¹⁰³ A reforma agrária é parte da política fundiária, representando seu maior instituto legal.

A política agrícola, por sua vez, tem um conceito legal expresso no Estatuto da Terra.¹⁰⁴ É o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país. Desse modo, reforma agrária e política agrícola são institutos que não se confundem, mas se complementam.

2.2 Evolução histórica, direito estrangeiro e movimentos sociais

2.2.1 Evolução histórica no mundo e direito estrangeiro

A evolução histórica da reforma agrária está intimamente ligada à evolução do próprio direito agrário¹⁰⁵.

Modificações estruturais agrárias existiram na Grécia antiga e em Roma. As leis agrárias romanas, por exemplo, disciplinavam a distribuição de terras, com destaque para as leis agrárias dos irmãos Graco, em 133 e 123 a.C.¹⁰⁶

O pressuposto jurídico das leis agrárias romanas, para Messias Junqueira¹⁰⁷, era a “mera ocupação particular das terras públicas, que seriam retomáveis e partilháveis, ao sabor das conveniências do Estado, seu proprietário”.

No decorrer da história¹⁰⁸, sobretudo nos tempos modernos, diversos países realizaram reformas agrárias, tendo em vista suas particularidades históricas e geográficas.

No início do século XX, formava-se forte consciência reformista na Europa, sobrevivendo a elaboração de diversas leis de reforma agrária. Nesse contexto, verificou-se, em

¹⁰³ FERREIRA, Luís Pinto. **Curso de direito agrário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.. p. 157.

¹⁰⁴ Está no artigo 1º, parágrafo 2º do Estatuto da Terra.

¹⁰⁵ O direito agrário, como já se analisou, é um ramo autônomo do direito, no qual são estudados diversos institutos, tais como a reforma agrária, a política agrícola, etc.

¹⁰⁶ LIMA, R.A.M., 1997, op. cit., p. 237.

¹⁰⁷ JUNQUEIRA, Messias apud LIMA, R.A.M., 1997, op. cit., p. 238.

¹⁰⁸ Marcelo Dias Varella ressalta que a própria concepção de propriedade é variável conforme o momento histórico observado e influi na implementação da reforma agrária. Segundo o autor, nas culturas orientais, como entre os índios da América e os povos nórdicos da Europa, a propriedade era vista sob o ponto de vista coletivo, não pertencendo a um determinado indivíduo, mas a toda coletividade. Essa concepção ainda está presente em alguns países do Oriente, como na Índia, por exemplo. Já, no mundo ocidental, a propriedade é vista sob o aspecto individual, acentuando-se os conflitos pela sua posse e uso. (VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito à reforma agrária**. Leme: LED, 1998. p. 27-28).

1919, reformas agrárias na Alemanha, Áustria, Checoslováquia, Estônia, Iugoslávia e Polônia; em 1920, na Hungria, na Grécia e na Letônia; em 1921, na Bulgária; e, em 1922 na Finlândia, na Lituânia e em outros países. A Rússia, por sua vez, passava por profunda transformação com a implantação do comunismo, a nacionalização de terras e conseqüente abolição da propriedade privada.¹⁰⁹

A reforma agrária na Rússia foi realizada de forma violenta. Nos Estados Unidos e na França, também houve reformas agrárias só que caracterizadas pela sua permanência no tempo.¹¹⁰

Na América Latina, em virtude do processo de colonização de diversos países, a reforma agrária ganhou papel de destaque no estudo das questões agrárias. Enquanto, nos países europeus, verificou-se e verifica-se maior preocupação com as questões agrárias de um modo geral, o estudo com a teoria geral do direito agrário, na América Latina, conforme acentua Fernando Pereira Sodero¹¹¹, “especialmente na Venezuela, México e Argentina, atenta-se mais para o lado prático da reforma agrária”.

Marcelo Dias Varella¹¹² leciona que, na América Latina, nota-se a ocorrência de diversos processos de reforma nas estruturas agrárias. Entre os principais, destacam-se os da Bolívia¹¹³, Venezuela, Colômbia, Cuba e os demais países da América Central, como Costa Rica, Guatemala, Honduras, onde também ocorreram processos de redistribuição de terras, mas em menor escala, por se tratarem de países de pequena dimensão territorial.

Assim, a realização e concepção da reforma agrária depende muito das peculiaridades da região. São percebidas no direito estrangeiro diferentes formas e razões de implementação e conceituação do instituto.

Na Espanha, por exemplo, segundo Ballarin Marcial¹¹⁴, com a industrialização e o êxodo rural, a necessidade de uma modificação da estrutura agrária amenizou-se, tornando a reforma agrária tema inserido em outro, denominado planificação da agricultura.

Já no México e na Venezuela, por outro lado, a reforma agrária sempre esteve no centro das questões fundiárias, caracterizando-se pela justa distribuição da terra.¹¹⁵

Ainda sobre a reforma agrária na América Latina, Alberto Franco leciona que:

¹⁰⁹ SODERO, Fernando Pereira. **Direito agrário e reforma agrária**. São Paulo: Legislação Brasileira, 1968. p. 82-83.

¹¹⁰ VARELLA, 1998, op. cit., p. 47.

¹¹¹ SODERO, 1968, op. cit., p. 88-89.

¹¹² VARELLA, 1998, op. cit., p. 50.

¹¹³ Atualmente, a reforma agrária na Bolívia de Evo Morales vem sendo objeto de discussão, ganhando atenção de todo o mundo.

¹¹⁴ MARCIAL, Ballarin apud PEREIRA, 1993, op. cit., p. 42-43.

¹¹⁵ PEREIRA, 1993, op. cit., p. 44-45.

[...] se considera que um sistema de posesión de la tierra y/o de relaciones de producción contribuye al desarrollo social cuando: a) permite um 'mayor' grado de movilidad vertical, com lo cual se asegura que los más capaces de cualquier origen pueden participar de las funciones económicas dela sociedad; b) permite um mayor desarrollo de la capacidad de tomar decisiones individuales, lo cual permite um aprovechamiento mayor de las posibilidades inherentes em cada individuo; c) provee um mejor ambiente para la creación de formas nuevas de acción colectiva; d) permite um nivel de vida mejor.¹¹⁶

Dessa forma, infere-se que o tema da reforma agrária sempre esteve presente no decorrer da história e nos mais diversos povos, de forma mais intensa em uns e menos em outros, mas sempre denotando a preocupação do homem em promover a justa distribuição da terra como forma de minimizar os problemas sociais.

2.2.2 Evolução histórica no Brasil e movimentos sociais

No Brasil, a reforma agrária ganhou fôlego com o fim da era Vargas e a democratização do país. Sua plena efetivação encontra óbices de diversas ordens, mas é inegável que, paulatinamente, a questão vai avançando.

A questão fundiária no Brasil está diretamente relacionada com a História do país. A colonização do Brasil pelos portugueses ensejou a aplicação no país de instrumentos já utilizados na Europa como forma de colonização.

Como visto no capítulo anterior, foi adotado no Brasil o regime das sesmarias, segundo o qual as terras brasileiras eram cedidas somente aos cessionários que nela produzissem. A propriedade somente se consolidava se o cessionário cultivasse a terra, sob pena de sanção. Há quem identifique neste regime os delineamentos da desapropriação por interesse social.¹¹⁷

A grandiosidade geográfica do país e a conseqüente dificuldade da coroa portuguesa em colonizar e ocupar o espaço agrário brasileiro, quer através das capitanias hereditárias, quer através das sesmarias¹¹⁸, resultou na distribuição desigual da terra, não evitando a formação das grandes propriedades.

¹¹⁶ Tradução livre: [...] se considera que um sistema de posse de terra e/ou de relação de produção contribui para o desenvolvimento social quando: a) permite um maior grau de mobilidade vertical, com o qual se assegura que os mais capazes de qualquer origem podem participar das funções econômicas da sociedade; b) permite um maior desenvolvimento da capacidade de tomar decisões individuais, o que permite um aproveitamento maior das possibilidades inerentes a cada indivíduo; c) provê um melhor ambiente para a criação de formas novas de ação coletiva; d) permite um nível de vida melhor (FRANCO, Alberto. **Reforma agraria en América Latina**. Costa Rica: Instituto Interamericano de ciencias agrícolas de la OEA, 1972. p. 48).

¹¹⁷ Motta Maia, por exemplo (PEREIRA, 1993, op. cit., p. 18.).

¹¹⁸ Sobre as capitanias hereditárias e as sesmarias ver capítulo 1.

É nesse contexto, portanto, de necessidade de colonização do país, atrelada à necessidade de sobrevivência dos que aqui viviam, que se fundaram as bases da questão fundiária brasileira, pautada na grande propriedade, na monocultura do plantio da cana-de-açúcar, no trabalho escravo e na exportação da cana.

Até este momento, a questão fundiária carecia de qualquer regulamentação. Apenas em 1850, com a Lei nº. 601, foram legitimadas todas as posses que se achassem cultivadas, ou com princípio de cultura.

A Constituição de 1824 apenas garantia o direito de propriedade. A Carta de 1891 mencionou também a desapropriação por necessidade ou utilidade pública.

A concentração de terras nas mãos de poucos foi consolidando-se cada vez mais, gerando insatisfação e tensão no campo. A Carta de 1934 inovou ao prever que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. Mas foi com a Constituição de 1946, com a previsão da desapropriação por interesse social e a justa distribuição da propriedade, que a reforma agrária ganhou respaldo legal.

Em 1962, o então presidente João Goulart sancionou o Decreto nº. 4.132, definindo os casos de desapropriação por interesse social, permitindo a realização da reforma agrária no Brasil, dentre outros atos que favoreciam essa reforma. Foi dentro desse contexto de tensão no campo que foi dado o golpe de Estado pelos militares, em 1964.

Com o intuito de evitar um conflito social maior, foi aprovada a Emenda Constitucional nº. 10, ainda em 64, que substituiu a indenização em dinheiro por títulos da dívida pública resgatáveis em vinte anos, no caso de desapropriação para fins de reforma agrária, denotando um caráter sancionador ao instituto. Poucos dias depois, foi aprovado o Estatuto da Terra (Lei nº. 4.504/64), prevendo a realização integral da reforma agrária.

Ocorre que, não obstante o avanço legislativo que a reforma agrária obteve durante o período militar, em termos práticos pouco foi realizado. Ficou nítido que a intenção era acalmar os ânimos com uma legislação inclusiva. Na prática, o que se percebeu foi má vontade em efetivar as disposições legais. Não havia verdadeira intenção em reformular a estrutura fundiária brasileira, mas sim amenizar as tensões sociais no campo. Somente com a redemocratização do país o tema ressurgiu com força.

Com o advento da Constituição de 1988, um capítulo inteiro cuidou do tema, prevendo, para este fim, como competência exclusiva da União, a desapropriação do imóvel que não cumprir sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a

partir do segundo ano de sua emissão e cuja utilização será definida em lei, conforme dispõe o artigo 184.

Com todo esse amparo legal, entraves burocráticos, políticos e de demais natureza tornam a realização da reforma agrária no país, um processo lento. Lento, porém gradativo, paulatino.

Nesse sentido, Caio Prado Júnior leciona que

[...] a questão da reforma agrária vem ganhando entre nós, nos últimos tempos, considerável impulso. Seja de um lado por pressões vindas de baixo, seja de outro, através de iniciativas oficiais ou indiretamente estimuladas por aquelas pressões, o fato é que o assunto se propõe casa vez de maneira mais insistente. Têm ocorrido nestes últimos anos repetidos conflitos sociais de gravidade crescente, que giram em torno do problema da terra.¹¹⁹

A questão gera discussões. Mas um fato parece incontestável: é necessária uma revisão da estrutura agrária no país, com o objetivo de atender aos anseios sociais, políticos e também econômicos, haja vista que inúmeras propriedades são improdutivas em nosso país.

Assim, como visto, a estrutura fundiária no Brasil apresenta distorções decorrentes da dificuldade de colonização do país, em razão de sua dimensão territorial. A reforma agrária faz-se necessária e é impulsionada por diversos movimentos sociais, entre os quais se destaca o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Segundo Marcelo Dias Varella,

[...] existe um movimento social quando há uma ação grupal, quase sempre composta por pessoas com problemas homogêneos, não satisfeitas com uma determinada situação, tendo objetivos e formas de alcançá-los semelhantes e, principalmente, guiadas pela mesma ideologia.¹²⁰

A questão agrária no Brasil fundamentou diversos movimentos agrários, tais como a Farroupilha, a Balaiada, a Cabanagem e Canudos.¹²¹ A má distribuição de terras e os graves problemas sociais no país ensejaram a organização de movimentos sociais agrários destinados à democratização da terra e redução das desigualdades sociais.

¹¹⁹ PRADO JÚNIOR, Caio. **A questão agrária no Brasil**. Brasília, DF: Brasiliense, 1979. p. 127.

¹²⁰ VARELLA, 1998, op. cit., p. 107.

¹²¹ SANTOS, Weliton Militão dos. **Desapropriação, reforma agrária e meio ambiente**: aspectos substanciais e procedimentos, reflexos no direito penal. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001. p. 142-144.

Como dito, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra¹²² destacou-se dentre tantos, representando na atualidade a principal, porém não única, organização que se ocupa com o grave problema fundiário no Brasil.

Elisabete Maniglia¹²³ leciona que:

[...] na atualidade, a luta do MST repousa, ainda, sobre velhos conceitos e paradigmas, que por sua vez remontam ao latifúndio, à monocultura e à economia de exportação. [...] Tornou-se um agente social novo, que propicia a recolocação na atividade agrária de milhões de trabalhadores rurais, anteriormente alocados à miséria, à fome e ao êxodo rural.

Conforme ressalta a autora, acompanhada pelo entendimento jurisprudencial¹²⁴, o MST expressa a luta e o protesto pela reforma agrária. As atitudes do movimento, como as invasões, não caracterizam o crime de esbulho possessório, mas sim consequência do descaso governamental.¹²⁵

Outros movimentos sociais com semelhantes reivindicações, tais como o MLST e outros refletem a importância da questão agrária e a urgência na realização da reforma agrária no Brasil.

2.3 Regime jurídico da reforma agrária no Brasil

2.3.1 Regime jurídico e finalidade da reforma agrária

O regime jurídico da reforma agrária no Brasil é constituído por um conjunto de normas, dentre as quais se destacam a Lei nº. 4.504/64, também conhecida como Estatuto da Terra ou Código Agrário; a Constituição Federal de 1988, que dedica um capítulo à Política Agrícola e Fundiária e à Reforma Agrária; e a Lei nº. 8.629/93 ou Lei Agrária, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

O conceito legal de reforma agrária, como visto, está previsto no Estatuto da Terra, em seu artigo 1º, parágrafo 1º, que dispõe que “considera-se reforma agrária o conjunto

¹²² Há discussão acerca da natureza do MST, assim sintetizada por Marcelo Dias Varella: “A qualificação dos grupos humanos participantes da questão agrária é de extrema importância para o próprio entendimento do tema. Pode-se notar na teoria emergente muitas discussões em torno da caracterização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Alguns o consideram como um comportamento coletivo, de caráter passageiro, outros como um grande movimento social moderno ou mesmo pós-moderno” (SANTOS, W.M., op. cit., p. 105).

¹²³ MANIGLIA, Elisabete. **O trabalho rural sob a ótica do Direito Agrário**: uma opção ao desemprego no Brasil. Franca: Ed. Unesp/FHDSS, 2002a. p. 67-70.

¹²⁴ O Superior Tribunal de Justiça, através da 6ª Câmara, decidiu nesse sentido. A respeito, ver MANIGLIA, 2002a, op. cit., p. 72.

¹²⁵ Ibid., p. 72-73.

de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no seu regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade”.

Em consonância com a definição supra, o artigo 16 do Código Agrário define como objetivo da reforma agrária:

[...] estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Das diretrizes legais apontadas, percebe-se que a reforma agrária no Brasil não se limita à redistribuição de terras. Implica também, além disso, um conjunto de medidas de assistência ao cultivo da terra¹²⁶.

A reforma agrária no país visa, efetivamente, modificar o regime de posse e uso vigente, democratizando a terra e viabilizando seu uso. É realizada integralmente apenas quando, ao redistribuir a terra e viabilizar seu uso, promove a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país. É a adoção da concepção da reforma agrária fundada no cumprimento da funcionalidade da terra.

2.3.2 Fundamento da reforma agrária

Pode-se justificar a realização da reforma agrária por meio de três fundamentos.

O primeiro diz respeito aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988¹²⁷, dentre os quais se destacam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

O segundo é o princípio da igualdade ou isonomia, previsto no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal vigente¹²⁸, bem como no artigo 2º¹²⁹ do Estatuto de Terra, que assegura a todos a igualdade de oportunidade de acesso à propriedade da terra.

¹²⁶ São as medidas adotadas pela Política Agrícola.

¹²⁷ “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

¹²⁸ “Todos são iguais perante a lei [...]”.

¹²⁹ “É assegurado a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei”.

O princípio da igualdade pode ser analisado sob dois aspectos: a) sob o ponto de vista formal, em que todos são iguais perante a lei, vedado ao legislador fazer qualquer discriminação, salvo se justificada pelo interesse público; b) sob o aspecto material, em que a igualdade é aferida com o acesso de todos às condições materiais que permitam uma existência com dignidade, por exemplo, acesso à saúde, à educação e à terra.

A igualdade formal é alcançada por intermédio da atividade legislativa e interpretativa realizada de forma equânime. Já a igualdade material depende de uma atuação concreta do Estado, com Políticas Públicas, tendentes a suprir as desigualdades sociais, a fim de democratizar o acesso a melhores condições de vida.

É nesse contexto que surgem as ações afirmativas¹³⁰, definidas pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim B. Barbosa Gomes, como:

Conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego [...]. Em síntese, trata-se de políticas e mecanismos de inclusão concebidas por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados de competência jurisdicional, com vistas à concretização de um objetivo constitucional universalmente reconhecido – o da efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito.

Como a má distribuição de terras no Brasil decorreu, como se viu, da desorganização de seu processo de colonização, permitindo a criação dos latifúndios, não é errado concluir que, observando-se as prescrições legais, a realização da reforma agrária retrata uma ação afirmativa¹³¹ do Estado, tendo em vista a eliminação de desigualdades existentes para alcançar a igualdade material.

É possível sustentar que a discriminação sofrida por determinada classe social ocorreu quando, visando colonizar o mais rápido possível o Brasil, Portugal instituiu a doação de terras brasileiras apenas a quem tinha posses para cultivá-la.

O terceiro fundamento da reforma agrária é a função social que toda propriedade deve atender. Importante frisar que a função social da propriedade será analisada minuciosamente em capítulo próprio. Por ora, é realizada uma breve introdução do assunto.

¹³⁰ Conceito extraído de SILVA, Luiz Fernando Martins da. Estudo sociojurídico relativo à implementação de políticas de ação afirmativa e seus mecanismos para negros no Brasil: aspectos legislativo, doutrinário, jurisprudencial e comparado. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 342, 14 jun. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5302>>. Acesso em: 22 set. 2006.

¹³¹ As ações afirmativas surgiram na década de 60, nos Estados Unidos, com o Presidente Kennedy, como forma de promover a igualdade entre negros e brancos norte-americanos.

A Constituição Federal de 1988 garante em seu artigo 5º, inciso XXII, o direito de propriedade, condicionando, no inciso XXIII, que a mesma atenderá a sua função social.

O direito de propriedade no Brasil não é absoluto. Seu uso está condicionado à satisfação do interesse social. No caso da propriedade imobiliária rural, nos termos do artigo 186 da Magna Carta, a função social é cumprida¹³² quando, cumulativamente, atende-se aos seguintes requisitos¹³³:

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – Aproveitamento racional e adequado;

II – Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – Observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Conforme prevê expressamente a lei, para satisfazer a função social da propriedade rural não basta a presença de um ou mais requisitos, mas sim que estejam todos simultaneamente presentes.

Caso contrário, o imóvel será desapropriado¹³⁴ por interesse social, destinando-se à reforma agrária. O artigo 184, *caput*, também da Constituição, determina que “compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel que não esteja cumprindo sua função social [...]”.

Desse modo, a reforma agrária no Direito Brasileiro tem por finalidade o cumprimento da função social da propriedade, sendo este o segundo fundamento que a justifica, consoante dispõe os artigos 5º, XXII e XXIII, 184 e 186, todos da Carta Política de 1988, bem como o artigo 2º e seu parágrafo 1º do Código Agrário.

2.3.3 Objeto da reforma agrária: imóvel rural

A reforma agrária, portanto, sob o fundamento do princípio da igualdade e da função social da propriedade, é realizada sobre o imóvel rural.

Definir o que seja imóvel rural não é tarefa tão simples. A legislação brasileira adotou diferentes critérios de definição, gerando dúvidas e discussões a respeito.

¹³² A CF/88 manteve os mesmos requisitos adotados pelo Estatuto da Terra, com pequenas modificações. Assim, dispõe o artigo 2º, parágrafo 1º, do Estatuto da Terra que a propriedade rural desempenha sua função social quando favorece o bem-estar dos proprietários e seus empregados, assim como de suas famílias, mantendo níveis satisfatórios de produtividade e assegurando a consecução dos recursos naturais, além de fazer observar as justas relações de trabalho entre os que possuem e cultivam a terra.

¹³³ A análise de cada requisito será individualmente realizada em tópico específico.

¹³⁴ A desapropriação é uma forma de intervenção do Estado na propriedade e será discutida oportunamente.

A legislação agrária, no artigo 4º, inciso I do Estatuto da Terra, determinou como imóvel rural aquele que, independentemente de sua localização, se “destine à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindústria”. Ou seja, é rural o imóvel que se destine à exploração da atividade agrária, ainda que localizado na área urbana, adotando, portanto, o critério da destinação.

A legislação tributária, por seu turno, objetivando definir o imóvel rural para fins de incidência do Imposto Territorial Rural, adotou o critério da localização do imóvel. A própria legislação fiscal revelou-se contraditória com a edição de leis incompatíveis entre si, culminando com a definição pelo Supremo Tribunal Federal da aplicação, ao menos no âmbito tributário, do artigo 29¹³⁵ do Código Tributário Nacional, que considera rural o imóvel “localizado fora da zona urbana do município”.

A Lei nº 8.629/93, que veio regulamentar os artigos 185 e 186 da Carta Política de 1988, redefiniu o imóvel rural como o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa, vegetal, florestal ou agroindustrial. Ou seja, a Lei 8.629/93 adotou o critério da destinação.

O assunto não foi pacificado. Houve uma grande discussão sobre o assunto e ainda há. Tendo em vista os objetivos do presente trabalho, adota-se o critério da legislação agrária, qual seja, o critério da destinação, que considera como rural o imóvel que se destine à exploração da atividade agrária, independentemente de sua localização.

Vista o conceito de imóvel rural, importante destacar que o mesmo admite algumas classificações. O Estatuto da Terra, por exemplo, fala em latifúndio e minifúndio¹³⁶, considerados como impertinentes à correta produção da terra, devendo, portanto, ser extintos. Ressalta-se, porém, que tais definições perderam espaço para conceitos mais modernos, como o adotado pela Constituição vigente, que fala em pequena e média propriedade.

Assim dispõe o artigo 185 da Constituição Federal de 1988 que:

São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

- I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;
- II – a propriedade produtiva.

¹³⁵ Artigo 29 do CTN: “O imposto de competência da União sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse do imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do município”.

¹³⁶ O critério de definição do latifúndio e do minifúndio é o módulo rural, que corresponde a um padrão “ideal” adotado pelo Estatuto da Terra, que é a propriedade familiar. Em linhas gerais, abaixo do módulo é minifúndio e, acima, latifúndio, conforme se pode verificar no artigo 4º e seus incisos do referido diploma legal.

O artigo 185 da Carta Política excepciona os imóveis rurais que não estão sujeitos à desapropriação para fins de reforma agrária.

No inciso I, a lei proíbe a desapropriação da pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra. O entendimento doutrinário é pela aprovação da restrição imposta, uma vez que condiciona a imunidade à exclusividade da propriedade, reforçada a necessidade de se cultivar a terra para nela permanecer. Nesse sentido, também é o entendimento de Rosalina Pinto da Costa Rodrigues Pereira:

É com respeito a este dispositivo final que se observa um ponto positivo no processo de reforma agrária, pois a imunidade constitucional somente poderá atingir o proprietário que trabalha na terra, enfatizando, deste modo, o princípio de que, ‘a terra deve ser de quem nela trabalha’, e evitando, portanto, as formas de apossamento indiretas do solo, como a parceria e o arrendamento.¹³⁷

Se o constituinte andou bem no inciso I, o mesmo não se pode dizer do inciso II. Nos termos da lei, também a propriedade produtiva está imune à desapropriação para fins de reforma agrária.

A restrição contraria toda a sistemática constitucional que assegura o cumprimento da função social da propriedade e, no caso do imóvel rural, quando sua efetivação ocorre com o atendimento simultâneo dos requisitos do já citado artigo 186 da CF/88.

A produtividade é um dos requisitos, mas não o único. O elemento ambiental e o social também devem ser observados para que a propriedade rural atenda a sua função social.

A exceção prevista no inciso II afirma o caráter patrimonial da propriedade e abandona o caráter funcional da mesma, garantido em outros artigos da Constituição. Legitima as grandes propriedades, ainda que não respeitem o meio ambiente, nem a legislação trabalhista.

Evidentemente, o tema é controvertido, admitindo inúmeras interpretações¹³⁸. Mas a natureza constitucional e a literalidade da lei geram, no mínimo, um descompasso com a ordem constitucional vigente e com a vertente humanista do direito agrário.

No que tange ao elemento ambiental, por exemplo, objeto deste estudo, se a não-utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a não-preservação do meio ambiente não são, por si sós, causas diretas de desapropriação, há que se fazer algumas ponderações.

¹³⁷ PEREIRA, 1993, op. cit., p. 110-115.

¹³⁸ José Gomes da Silva e Fábio Alves dos Santos, dentre outros autores, sustentam que a imunidade da propriedade produtiva é descabida e está em descompasso com a CF/88. É o entendimento que prevalece. (ver SANTOS, Fábio Alves dos. **Direito agrário e política fundiária no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 244 et seq.).

Em primeiro lugar, a preocupação ecológica surgiu graças à constatação de que a exploração predatória desgasta o solo, diminui o estoque dos recursos naturais, comprometendo o potencial de alimentos e a qualidade de vida social para as próximas gerações.

Ou seja, não preservar o meio ambiente implica em reduzir, ainda que a médio prazo, as condições para uma boa produtividade da propriedade, possibilitando, por fim, sua desapropriação. Essa constatação, aliás, foi a razão pela qual se deu a inserção da questão ambiental nas relações agrárias, como já visto em tópico anterior.

Além disso, a preservação do meio ambiente é um dever de todos, nos termos do artigo 225 da Carta Política. O proprietário rural deve se preocupar com a proteção ambiental, devendo ser constantemente fiscalizado e punido com as sanções pertinentes, se for o caso. A aplicação de multas, por exemplo, além de outras restrições impostas, pode desestimular a propriedade produtiva, causando, por consequência, sua desapropriação.

Se a Constituição protege a propriedade produtiva da sanção maior que é a desapropriação, a realidade, os fatos, as necessidades humanas demonstram que, ainda que indiretamente, a não-preservação do meio ambiente pode sim gerar a perda da propriedade.

Desse modo, enquanto o inciso I representa um avanço, o inciso II configura um retrocesso que compromete a reforma agrária.

2.3.4 Instrumentos destinados à realização da reforma agrária

Os instrumentos destinados à realização da reforma agrária não se confundem com os meios de sua realização, previstos no artigo 17 do Estatuto da Terra. Os primeiros são a tributação por meio do Imposto Territorial Rural (ITR) e a desapropriação. São formas de estimular, incentivar o cumprimento da função social da propriedade. Se não cumpridas, induzem à reforma agrária.

Já os meios de realização da reforma agrária são aqueles que possibilitam o acesso à propriedade rural, viabilizando a modificação na estrutura agrária. São a doação, a compra e venda, a arrecadação de bens vagos e a reversão à posse.

Dos instrumentos destinados à realização da reforma agrária, a desapropriação tem-se revelado mais eficiente.

A tributação progressiva do Imposto Territorial Rural, prevista no Estatuto da Terra, atribui a este tributo uma função extrafiscal, entendida como aquela cujo objetivo

principal é a interferência no domínio econômico, buscando um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros.¹³⁹

Nos termos do artigo 47 do citado diploma legal, “o Poder Público se utilizará da tributação progressiva da terra”, tendo como objetivo, dentre outros, “desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra” e “estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis”.

Nos termos do artigo 153, parágrafo 4º, inciso I¹⁴⁰, da CF, o ITR será “progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas”. O inciso II, por sua vez, confere “imunidade do tributo às pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando exploradas pelo proprietário que não possua outro imóvel”.

Trata-se de um imposto federal e, de acordo com o Código Agrário e a Carta Política, torna mais onerosa a propriedade que não atende a sua função social. Tem por objetivo “induzir os contribuintes a uma utilização racional e extensiva da terra e dos seus recursos”¹⁴¹.

Ocorre que, não obstante os efeitos produzidos por um tributo extrafiscal, o que se verificou no caso do ITR progressivo foi “a ineficácia da tributação como instrumento da reforma agrária” constatada com base na realidade histórica dos mais de vinte anos do Estatuto da Terra, conforme observa Rosalina Pinto da Costa Rodrigues Pereira.¹⁴²

A desapropriação, por sua vez, conforme definição de Hely Lopes Meirelles¹⁴³,

[...] é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para o superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (CF, art. 182, parágrafo 4º, III), e de pagamentos em títulos da dívida agrária, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (CF, art. 184).

É uma forma de intervenção do Estado na propriedade particular ou pública, fundamentada no princípio da supremacia do interesse público.

¹³⁹ Esta definição é de Hugo de Brito Machado. (MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 61).

¹⁴⁰ O inciso I foi inserido pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que adotou expressamente a função extrafiscal do ITR, relacionando a progressividade do tributo com a produtividade da propriedade rural.

¹⁴¹ CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. **O imposto territorial rural e a função social da propriedade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p.43.

¹⁴² PEREIRA, 1993, op. cit., p. 146.

¹⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 569. (destaque do autor).

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária¹⁴⁴, ou desapropriação agrária, é regulamentada pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Terra e pela Lei Complementar 73/93¹⁴⁵, no que tange aos aspectos processuais.

É realizada pela União, sempre que o imóvel rural não cumprir sua função social, nos termos do artigo 186 da CF. Deve haver prévia e justa indenização, sob pena de confisco, adimplida, no entanto, em títulos da dívida agrária com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão.

O pagamento em títulos e não em dinheiro atribui caráter sancionador ao instituto. E, no caso de haver benfeitorias úteis e necessárias, serão as mesmas indenizadas em dinheiro, consoante determina o parágrafo 1º, do artigo 184 da CF.

A respeito da prévia e justa indenização, algumas considerações merecem ser feitas. Fábio Alves dos Santos¹⁴⁶ defende que, “prévia, na realidade, só será a indenização em dinheiro das benfeitorias úteis e necessárias”.

Quanto à justa indenização, diante da polêmica gerada, o Supremo Tribunal Federal a definiu como “aquela que permite ao expropriado a reposição, em seu patrimônio, do ‘justo’ valor do bem, que perdeu por interesse social”. A definição, no entanto, não foi aceita por parte da doutrina que sustenta, com razão, que com essa amplitude, a desapropriação premia aqueles que não cumprem a função social de sua propriedade.¹⁴⁷ Tal entendimento ganhou respaldo legal com a Lei Agrária, a seguir estudada.

Verificado o descumprimento da função social pelo imóvel rural, o processo de desapropriação agrária tem duas fases. A primeira é administrativa. Consiste em um decreto presidencial expropriatório, que individualiza o bem desapropriado, porém não opera a transmissão de sua propriedade para o Estado.¹⁴⁸

A segunda fase é judicial. Nos termos do artigo 184, parágrafo 2º, da CF, “o decreto que declarar o imóvel como de interesse social, autoriza a União a propor a ação de desapropriação”.

João Bosco Medeiros de Sousa leciona que “a ação judicial é necessária, então, para que a desapropriação não se desfigure, atendidos os requisitos do contencioso. De outra

¹⁴⁴ A desapropriação se apresenta em três espécies: a desapropriação por utilidade pública ou necessidade pública (DL 3.365/41), por interesse social (Lei nº 4.132/62) e por interesse social para fins de reforma agrária (LC 76/93).

¹⁴⁵ Diz o § 3º, do artigo 184, da CF, que cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

¹⁴⁶ SANTOS, F.B. 1995, op. cit., p. 242.

¹⁴⁷ Ibid., p. 243.

¹⁴⁸ SOUSA, 1994, op. cit., p. 76.

maneira, ter-se-ia, no mínimo, uma forma de confisco, pelo Estado, do bem (bens) do patrimônio privado ou público”.¹⁴⁹

O processo judicial de desapropriação adota um procedimento contraditório especial, de rito sumário¹⁵⁰, regulamentado, como visto, pela Lei Complementar 76/93. A ação é proposta pela União, por intermédio do INCRA¹⁵¹, perante a Justiça Federal.

Considerando-se o procedimento especial previsto na lei complementar, observa-se, dentre outros itens:

- a) a ação deve ser ajuizada no prazo de 2 (dois) anos, contados da publicação do decreto expropriatório;
- b) além dos requisitos do artigo 282 do Código de Processo Civil, a petição deve estar instruída com os documentos especificados na lei;
- c) o prazo para contestação será de 15 dias, sendo vedada qualquer discussão quanto ao mérito do interesse social manifestado no decreto expropriatório;
- d) efetuado o levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será ratificada a imissão de posse e expedido, em favor do expropriante, no prazo de 10 (dez) dias, mandado translativo de domínio para registro no Cartório de Registro de Imóveis competente;
- e) os imóveis rurais objeto de desapropriação, desde que registrados em nome do expropriante, não poderão ser objeto de ação reivindicatória.

O artigo 9º da Lei Complementar 76/93 veda ao réu questionar o interesse social declarado, restringindo a contestação à impugnação do preço e a eventuais questões formais.

Segundo entendimento doutrinário e jurisprudencial, a legitimidade do ato declaratório de necessidade ou utilidade pública ou de interesse social deve ser investigada, como garantia do próprio processo desapropriatório, sendo o mandado de segurança o remédio hábil para provocar essa apreciação. Assim decidiu o Supremo Tribunal Federal: “Cabe ao Poder Judiciário decidir se a desapropriação corresponde à finalidade constitucionalmente prevista de destinar-se o bem expropriado a fins de necessidade ou de utilidade pública, ou de interesse social”.¹⁵²

É inegável que a desapropriação é o instrumento mais eficaz de realização de reforma agrária. Trata-se de um importante instrumento para se evitar a desigualdade social

¹⁴⁹ Ibid., p. 76.

¹⁵⁰ É o que dispõe o parágrafo 3º, do artigo 184 da CF.

¹⁵¹ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. O INCRA é uma autarquia federal que tem como missão prioritária a realização da reforma agrária.

¹⁵² Acórdão do Supremo Tribunal Federal, *in* RTJ, 722/479.

que existe no Brasil. O tema comporta uma análise mais pormenorizada. Mas tendo em vista o objeto proposto, são essas as considerações feitas a respeito do assunto.

2.3.5 A reforma agrária e a Lei nº. 8.629/93

A Lei nº. 8.629/93 é uma lei complementar que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Sobre a sua aplicação, discorre Fábio Alves dos Santos que:

De maneira quase que unânime, as diversas correntes pró-Reforma Agrária reconhecem-na como pior que a legislação anterior, sobretudo o Estatuto da Terra, protegendo mais os interesses dos proprietários e dificultando sobremaneira a desapropriação por interesse social dos imóveis rurais. Para eles, não basta uma lei regulamentadora dos arts. 184, 185 e 186 da Constituição, mas é necessário que ela se torne viável, ou que, pelo menos, não inviabilize a Reforma Agrária.

Alguns dispositivos da lei merecem ser destacados.

A lei define a pequena e média propriedade, em seu artigo 4º, II e III, como aquela que, respectivamente, estiver compreendida entre um e quatro módulos fiscais e superior a quatro e até quinze módulos fiscais. Acima de quinze módulos, portanto, a propriedade já está sujeita à desapropriação, observadas as ressalvas da lei.

Quanto ao justo preço ou justa indenização, a Lei Agrária vem retirar, ainda que indiretamente, o caráter sancionador da desapropriação, ao dispor, no artigo 12, que “considera-se justa a indenização que permita ao desapropriado a reposição do seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social”.

O artigo 7º, por seu turno, acrescenta outra hipótese de imunidade para a desapropriação: a propriedade improdutiva que apresente expectativa de poder produzir, desde que haja um projeto técnico de implantação. Ficam claros, nesse dispositivo, os interesses tutelados quando da elaboração da lei.

O artigo 17 cuida do assentamento de trabalhadores rurais. Segundo o dispositivo, o assentamento deverá ser efetuado em terras economicamente úteis, de preferência na região habitada pelos trabalhadores rurais. Vale aqui algumas ponderações acerca dos assentamentos rurais.

Conforme leciona Elisabete Maniglia¹⁵³, no Brasil, os assentamentos são decorrentes do processo de reforma agrária, através da desapropriação ou, ainda, resultante do

¹⁵³ MANIGLIA, Elisabete. **O trabalho rural sob a ótica do direito agrário**: uma opção ao desemprego do Brasil. Franca: Ed.Unesp/FHDSS, 2002a. p. 75.

processo administrativo de legitimação ou regulamentação de terras. Estes mecanismos criam postos e condições de trabalho, de inclusão de cidadania e de qualidade de vida, com baixo custo. Segundo a autora, oferecem a oportunidade ímpar de acrescer novos produtos para os consumidores, dinamizando as economias locais regionais.

No caso da reforma agrária, além de serem realizados em terras economicamente úteis e de preferência na região habitada pelos trabalhadores rurais, a distribuição de terras para a formação dos assentamentos rurais ocorre mediante a outorga de títulos de domínio ou concessão de uso.

A lei grava com inalienabilidade os títulos de domínio ou a concessão de uso, incluindo a impossibilidade de cessão de uso, por dez anos, de todo imóvel cujo domínio ou posse tenham sido transmitidos ao beneficiário da distribuição de terras, nos termos do artigo 21. O descumprimento da restrição incide em rescisão do contrato e retorno do imóvel ao órgão concedente.

Para se ter acesso a estes imóveis, que deverão ser cultivados pessoalmente, deve ser seguida a ordem preferencial, disposta no artigo 19 da lei¹⁵⁴.

Já o artigo 20 limita a participação nos programas de reforma agrária, proibindo a distribuição de terras “a quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária”. Evidentemente, tal previsão acentua a necessidade da realização da reforma agrária acompanhada de políticas públicas que assegurem sua efetivação.

Sobre a reforma agrária e a função social da propriedade, interessante decisão monocrática foi proferida na comarca de Presidente Médici, Rondônia, em ação de reintegração de posse ajuizada. A seguir, trechos da decisão¹⁵⁵:

¹⁵⁴ Art. 19. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial: I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel; II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários; III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem; IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis; V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar; VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família. Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

¹⁵⁵ Ver decisão e comentários em STROZAKE, Juvelino José. Reforma agrária e os direitos difusos e coletivos – a ocupação coletiva de terras como forma de acesso à justiça - a função social da propriedade rural e os fins sociais do processo civil. In: _____ (org.). **Questões agrárias**: julgados comentados e pareceres. São Paulo: Método. 2002. p. 57 et seq.

Comarca de Presidente Médici – Decisão monocrática – Reintegração de posse – Função social da propriedade rural – Posse – Bem-estar – Produtividade – Meio ambiente - legislação trabalhista (Proc. nº 167/96).

[...]

Todos sabemos, é curial que as reservas florestais são importantes, mas dentro de certos limites, a partir dos quais não adiante ninguém, voluntariamente ou obrigatoriamente, manter estoques florestais, absolutamente desvinculados de uma política florestal mais ampla e conectada com os interesses de toda a sociedade.

[...]

O princípio da função social da propriedade é de aplicabilidade imediata e cabe ao Poder Judiciário importante espaço em sua implementação.

[...]

A promoção do bem-estar do povo passou a ser missão promordial do Poder Público, fazendo com que a propriedade perdesse seu marcante caráter de direito subjetivo para ser analisada sob o prisma da função social.

Não tendo ocorrido invasão da propriedade dos requerentes até a data do ajuizamento da ação; não tendo sido localizados os requerentes listados na inicial, tendo ficado demonstrado o desatendimento à função social da propriedade, julgo improcedente o pedido liminar, visando a expedição de mandado de reintegração de posse [...].

Essas, portanto, são as principais leis que regulamentam a reforma agrária. Percebe-se que, embora densa, a legislação analisada apresenta algumas imprecisões e contradições, que acabam dificultando a implementação dos programas de reforma agrária pelo Estado.

2.4 Reforma agrária e meio ambiente

No capítulo 1 deste trabalho, pôde-se verificar a estreita relação que existe entre meio ambiente e atividade agrária. Com a reforma agrária, o mesmo ocorre, ou seja, a realização integral da reforma agrária pressupõe a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente.

Tal relação é reconhecida pela Constituição Federal de 1988, que inclui o elemento ambiental como um dos que devem ser atendidos para que a propriedade rural cumpra sua função social.

O vínculo¹⁵⁶ entre reforma agrária e meio ambiente se consolida quando o cumprimento da função social da propriedade rural, incluindo o aspecto ambiental, é um dos fundamentos que legitimam a reforma agrária, conforme se depreende do artigo 184 da Carta Política.

O Estatuto da Terra também faz menção à questão ambiental. Quando conceitua reforma agrária no artigo 1º, parágrafo 1º, por exemplo, elenca os dois objetivos do instituto que são o aumento da produtividade e os princípios da justiça social.

¹⁵⁶ Sobre o fundamento da reforma agrária ver item 3.2 supra.

Nas palavras de Gursen de Miranda¹⁵⁷, a previsão

[...] implica que para se alcançar o aumento da produtividade, deve-se, antes, observar os meios necessários em relação ao meio ambiente. No mesmo sentido, quando o artigo 16 fala do uso da terra, implica necessariamente, [...], a conservação dos recursos naturais renováveis.

A Lei Agrária (Lei 8.629/93), que regulamenta a reforma agrária, também cuida da questão ambiental. No artigo 9º, ela repete o artigo 186 da CF/88, elencando os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade. Inova quando explica o elemento ambiental nos parágrafos 2º e 3º, *in verbis*:

[...]

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º 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.

No artigo 10, a Lei Agrária discrimina quais são as áreas não aproveitáveis para fins de reforma agrária, destacando no inciso IV “as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente”. Ou seja, a lei põe a salvo determinadas áreas ambientalmente importantes, compatibilizando o direito à reforma agrária e o direito ao meio ambiente.

Por fim, as terras públicas rurais serão destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária. O artigo 13, entretanto, traz duas exceções à regra: a primeira são as reservas indígenas e os parques; e, a segunda, a exploração da terra pelo Poder Público, direta ou indiretamente, para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas, dentre outros aspectos, à preservação ecológica.

Assim, se for reserva indígena, parque ou exploração visando à preservação ecológica, as terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios não serão destinadas à execução dos planos de reforma agrária. Novamente, percebe-se a preocupação do legislador com o meio ambiente quando regulamentou a reforma agrária.

À primeira vista, a preocupação com a preservação do meio ambiente pode parecer mais um entrave à implementação dos programas de reforma agrária. Pode parecer incompatível com um projeto que visa, justamente, melhorar a produção da terra.

¹⁵⁷ MIRANDA, Alcir Gursen. **Direito agrário e ambiental**: a conservação dos recursos naturais no âmbito agrário. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 222.

A realidade, no entanto, tem revelado que a viabilidade e o sucesso dos planos de reforma agrária dependem sim do acompanhamento de uma política de preservação ambiental.

Raul Silva Telles do Valle, um dos organizadores do livro “Reforma agrária e meio ambiente”, resultado de uma oficina no Fórum Social Mundial¹⁵⁸, em entrevista, disse que o que tem percebido

[...] é que esses ativistas (dos movimentos pela reforma agrária), quando percebem que o mesmo modelo que gera a opressão social é o que gera a degradação ambiental, acabam se sensibilizando para o tema e refletindo sobre como a qualidade ambiental é importante para uma vida saudável nos assentamentos e nas pequenas propriedades rurais.¹⁵⁹

Sobre a questão ambiental ser vista como entrave para os assentamentos de reforma agrária, diz o autor que:

A questão ambiental deve ser vista não como um empecilho, mas como uma condição para os assentamentos. Por um lado, deve-se evitar realizar assentamentos em áreas ambientalmente sensíveis, pois isso gera problemas não só para o meio ambiente como para os próprios assentados, que terão de conviver com muitas restrições de uso dos recursos naturais. Por outro lado, para que um assentamento seja sustentável, em sentido amplo, é necessário que a área tenha um mínimo de qualidade ambiental, senão a vida ali se tornará insuportável e as pessoas terão de se mudar. Isso ocorre, por exemplo, em antigas áreas utilizadas para plantação de cana-de-açúcar, onde a monocultura esgotou o solo, acabou com a água e extinguiu a biodiversidade nativa.¹⁶⁰

Como solução para a sustentabilidade do assentamento, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) diz que o “relacionamento com o meio ambiente deve ter uma concepção sócio-ambiental, sendo o ser humano o centro da natureza e o principal elemento para sua preservação e uso”.¹⁶¹

De acordo com o movimento, deve-se evitar práticas predatórias dos recursos naturais (terra, água, fauna e flora) e utilizar técnicas de conservação. Deve-se combater o uso de agrotóxicos que atentam contra a vida humana e os bens da natureza, desenvolvendo e aplicando métodos alternativos de produção e de controle de insetos e ervas daninhas. E a elaboração de planos de reflorestamento nos assentamentos deve ser executada de acordo com a necessidade de cada realidade.¹⁶²

Inúmeros eventos e programas vêm sendo desenvolvidos pelo Estado e pela

¹⁵⁸ Sobre o FÓRUM Social Mundial. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia>>. Acesso em: 22 set. 2006.

¹⁵⁹ TELLES, Raul. Reforma agrária deve incorporar questão socioambiental. Entrevistadora: Mônica Herculano. **RedeGIFE**, São Paulo, 25 jul. 2003. Disponível em: <http://www.gife.org.br/redegifeonline_noticias.php?codigo=954>. Acesso em: 22 set. 2006.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ MST. Movimento dos Sem Terra. **Produção, cooperação e meio ambiente: MST e o meio ambiente**. 2001. Disponível em: <www.mst.org.br>. Acesso em: 22 set. 2006.

¹⁶² Ibid.

sociedade civil nos últimos anos, com o intuito de debater a relação entre reforma agrária e meio ambiente. Como exemplo, pode-se citar o “Seminário sobre agrobiodiversidade e reforma agrária no Pontal do Paranapanema”¹⁶³ e o projeto carioca “Implantação de maciços florestais em áreas de assentamento de reforma agrária”¹⁶⁴.

A “II Conferência Mundial sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural”¹⁶⁵, organizada pela ONU, também discutiu a reforma agrária e o desenvolvimento rural para a promoção do desenvolvimento sustentável. Pode-se citar ainda o “Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça Social”¹⁶⁶, bem como o “Seminário Meio Ambiente e Reforma Agrária”¹⁶⁷, realizado na cidade de Ribeirão Preto-SP, que resultou na “Carta de Ribeirão Preto – pela Reforma Agrária, em defesa do meio ambiente”, que, dentre outras, apresenta as seguintes conclusões:

[...] 7. A degradação ambiental da propriedade rural, seja ela provocada pela utilização inadequada dos recursos naturais ou pela preservação do meio ambiente, implica aproveitamento irracional e inadequado da terra. Há, portanto, vinculação entre os elementos econômico e ambiental da função social, sendo impossível dissociá-los. 8. Não pode ser considerada produtiva, do ponto-de-vista jurídico-constitucional, a atividade rural que necessite utilizar inadequadamente os recursos naturais e degradar o meio ambiente para alcançar o grau de eficiência na exploração da terra. [...] 11. Ainda que a produtividade, do ponto-de-vista jurídico-constitucional, esteja presente, a propriedade rural poderá ser desapropriada para fins de Reforma Agrária se descumprido um dos demais requisitos caracterizadores da função social (elemento ambiental ou social).

A questão da terra no Brasil é, e sempre foi, muito delicada. Infelizmente, a violência também se mostra presente nesse contexto, inclusive quando se trata da preservação do meio ambiente. Homicídios, manutenção de trabalhadores em condições análogas à de escravos e outros fatos tornam ainda mais tensa a questão fundiária no Brasil.

A sociedade nacional e internacional assistiu ao assassinato da missionária irmã Dorothy Stang e de outros sete trabalhadores rurais, no início do ano de 2005, em

¹⁶³ O seminário discutiu caminhos e modelos para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentável para o território do Pontal do Paranapanema, sendo realizado em 2006 (SEMINÁRIO discute agrobiodiversidade e reforma agrária no Pontal. 12 set. 2006. Disponível em: <<http://www.olhardireto.com.br/noticias/noticia.asp?cod=7404>>. Acesso em: 22 set. 2006).

¹⁶⁴ Ver: PORTAL do meio ambiente: jornal do meio ambiente. Disponível em: <<http://www.portaldomeioambiente.com.br>>. Acesso em: 22 set. 2006.

¹⁶⁵ A Conferência foi realizada em Porto Alegre, em 2006. Cf. MST anuncia série de ocupações em conferência em Porto Alegre. **UOL**: últimas notícias, São Paulo, 7 mar. 2006. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2006/03/07/ult1808u60390.jhtm>>. Acesso em: 22 set. 2006.

¹⁶⁶ O Fórum, realizado em 2005, promoveu uma campanha nacional e internacional exigindo justiça para os assassinatos de pequenos agricultores e ambientalistas. Cf. REFORMA ou regulamentação. **Jornal Pequeno**: o órgão das multidões, São Luís, 26 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.jornalpequeno.com.br/2006/1/24/Pagina27496.htm>>. Acesso em: 22 set. 2006.

¹⁶⁷ O Seminário foi realizado em 1999, na cidade de Ribeirão Preto-SP (MST. Movimento dos Sem Terra. **Carta de Ribeirão Preto**: pela reforma agrária, em defesa do meio ambiente. 13 dez. 1999. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/setores/dhumanos/legitimi/legitimi4.html>>. Acesso em: 21 set. 2006, destaque do autor).

consequência da atuação nos Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) nas ações de reforma agrária no Estado do Pará.

Esse lamentável acontecimento não deve inibir as ações de reforma agrária, sobretudo quando voltadas à preservação do meio ambiente. A República Federativa do Brasil tem como um dos seus fundamentos a dignidade da pessoa humana (art.1º, III, CF) e visa, dentre outros objetivos fundamentais, à construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CF).

Para aqueles que sabem trabalhar e gostam de se ocupar com a terra, o acesso à propriedade rural deve ser garantido pelo Estado, respeitando-se sempre o meio ambiente. É nessa direção que caminha o direito agrário voltado aos direitos humanos.

CAPÍTULO 3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL

3.1 A questão ambiental

3.1.1 Meio ambiente. Aspectos e distinções conceituais

A trajetória do ser humano na terra sempre esteve intimamente relacionada com o meio ambiente. Dele tirou seu sustento, seu abrigo e evoluiu.

Nos primórdios da civilização, a utilização pelo homem dos recursos naturais era indiscriminada, ilimitada, tal era a grandiosidade do patrimônio faunístico e florístico diante da população existente. O homem tinha uma satisfatória qualidade de vida, compatibilizando suas necessidades sociais, ambientais e econômicas.

Com o decorrer da história, sobretudo a partir da Revolução Industrial no século XVIII, a humanidade começou a sentir os efeitos da exploração irracional dos recursos ambientais. O homem, que até então vivia no campo, migrou para a cidade em busca de trabalho e acesso aos bens de produção. A poluição do ar, da água e do solo se incorporou à vida da cidade. Mas tudo parecia justificado diante da produção de bens de grande interesse social. O homem começava a sofrer um dos maiores impactos na sua qualidade de vida.¹⁶⁸

A busca incessante pelo crescimento econômico e a exploração desenfreada dos recursos ambientais permaneceu até os dias atuais, gerando a chamada crise ecológica.

Essa crise decorre do processo civilizatório moderno, identificando-se com o momento contemporâneo: o momento de ameaça de exclusão do futuro. O futuro da humanidade começa a ser excluído quando as condições que propiciam a vida humana na terra se modificam com intensidade e velocidade tais que a espécie humana não as consegue acompanhar sem a elas se adaptar.¹⁶⁹

Segundo dados do relatório “Nosso Futuro Comum”¹⁷⁰, seis milhões de hectares de terra, por ano, desgastam-se por causa da erosão e passam à condição de desertos. Anualmente, são devastados mais de onze milhões de hectares de florestas tropicais. Além dos impactos diretos dessa destruição no próprio ecossistema, também as áreas vizinhas

¹⁶⁸ MELE, João Leonardo. **A proteção do meio ambiente natural:** preceitos internacionais de proteção ambiental; ordenamento histórico-jurídico de proteção do meio ambiente natural do Brasil; manual de fiscalização dos recursos naturais. São Paulo: Petrobrás, 2006. p. 14-15.

¹⁶⁹ BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural.** São Paulo: LTr, 1999. p. 17-18.

¹⁷⁰ O relatório “Nosso Futuro Comum” surgiu após a Conferência de Estocolmo, em 1972. Será analisado oportunamente.

sofrem com a areia que se espalha, as alterações nos regimes hídricos, o risco maior de erosão e de formação de depósitos sedimentares. Da mesma forma, a destruição de florestas tem efeitos devastadores também sobre a extinção de espécies vegetais e animais. Isso reduz a diversidade biológica dos ecossistemas do mundo, o que significa diminuição de diversidade genética.¹⁷¹

Acontecimentos globais, como a erosão, a perda da biodiversidade, a morte dos rios, o efeito estufa, a chuva ácida etc., são resultados do uso indiscriminado dos recursos ambientais pela população mundial ao longo dos tempos. Tais fatos, sem dúvida, geram uma grande perda da qualidade de vida do ser humano, ameaçando a própria existência das gerações futuras.

Além disso, a degradação do meio ambiente, como é conhecida a problemática ambiental, também é causa de pobreza, miséria. A existência de um cenário tão adverso, sob o ponto de vista ambiental, diminui ainda mais a possibilidade da população menos favorecida atender seus anseios sociais, tendo acesso aos bens da vida, tais como moradia, emprego, educação, enfim, colocando-se ainda mais à margem da sociedade.

Assim, é preciso o homem abandonar sua postura egoística, e até ingênua, de que a natureza se presta à satisfação de suas necessidades e adotar um comportamento solidário, ético e consciente no sentido de que apenas cuidando do meio ambiente¹⁷², e não o destruindo, é que voltará, como nos primórdios da civilização, a viver com qualidade. E mais: apenas assim garantirá a própria sobrevivência e a existência das gerações vindouras.

A definição de meio ambiente, seus aspectos e distinções conceituais, é tarefa que estudiosos de diversas áreas do conhecimento humano têm se ocupado.

Já analisado no Capítulo 1, o conceito jurídico de meio ambiente abrange duas perspectivas, uma estrita e outra ampla, dependendo da ótica vista.

Numa visão estrita, o meio ambiente nada mais é do que a “expressão do patrimônio natural e as relações com e entre os seres vivos”. Tal visão exclui tudo aquilo que não diga respeito aos recursos naturais. Já numa dimensão ampla, que conforme leciona Édis Milaré “vai além dos limites estreitos fixados pela Ecologia tradicional, o meio ambiente abrange toda a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais correlatos.”¹⁷³ Ou como José Afonso da Silva define: “o meio ambiente é a interação do

¹⁷¹ BORGES, R.C.B., 1999, op. cit., p. 21.

¹⁷² A propósito, a Resolução nº 37/7, de 28/10/82, da Organização das Nações Unidas diz que “toda forma de vida é única e merece ser respeitada, qualquer que seja a sua utilidade para o homem, e, com a finalidade de reconhecer aos outros organismos vivos este direito, o homem deve se guiar por um código moral de ação”.

¹⁷³ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 5 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 109-111.

conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.¹⁷⁴

Desse modo, é possível dizer que o conceito de meio ambiente é unitário. No entanto, existem diversos aspectos que o compõe, buscando facilitar a identificação da atividade degradante e do bem imediatamente agredido. É nesse contexto que se pode identificar ao menos quatro significativos aspectos, quais sejam, o meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho, conforme leciona Celso Antonio Pacheco Fiorillo¹⁷⁵.

O meio ambiente natural ou físico é constituído por solo, água, ar atmosférico, flora e fauna¹⁷⁶. Já o meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto).¹⁷⁷ O meio ambiente cultural¹⁷⁸, por sua vez, refere-se ao patrimônio cultural de um determinado povo, tradutor de toda sua história e formação. Embora artificial, difere-se do anterior pelo seu valor especial. Por fim, o meio ambiente do trabalho¹⁷⁹ consiste no local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais, remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores.¹⁸⁰

Vale mencionar, no que se refere ao meio ambiente artificial, que o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) prevê o direito à cidade sustentável, o qual deve ser realizado dentro dos parâmetros dos direitos urbanístico e ambiental que promovam a sustentabilidade, de modo que o desenvolvimento dos espaços urbanos seja coordenado e não possibilite a degradação ambiental, assegurando os valores sociais e culturais para as gerações presentes e futuras.

O meio ambiente rural, ou seja, o espaço onde se desenvolvem as relações relativas ao campo, tem íntima relação com o meio ambiente natural. Dentre todos os aspectos do meio ambiente, é possível afirmar que o meio ambiente rural é aquele que mais se relaciona, que mais depende do meio ambiente natural. Daí a estreita relação entre atividade agrária e preservação dos recursos naturais.

A qualidade do meio ambiente interfere diretamente na qualidade de vida do

¹⁷⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 20.

¹⁷⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco **Curso de direito ambiental brasileiro**. 6. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 20.

¹⁷⁶ Está tutelado pelo *caput* do artigo 225, §1º, incisos I e VII da Constituição Federal.

¹⁷⁷ O meio ambiente artificial está tutelado no artigo 225, 182, 21, XX, dentre outros da Constituição, além do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

¹⁷⁸ O conceito de meio ambiente artificial está previsto no artigo 216 da Constituição Federal.

¹⁷⁹ O artigo 220, inciso VIII da Carta Política tutela o meio ambiente do trabalho.

¹⁸⁰ FIORILLO, 2005, op. cit., p. 20-23.

homem. O meio ambiente pode ser satisfatório e atrativo, permitindo o desenvolvimento individual, ou pode ser nocivo, irritante a atrofiante. Assim, como pondera José Afonso da Silva,

[...] a qualidade do meio ambiente transforma-se, assim, num bem ou patrimônio, cuja preservação, recuperação ou revitalização se tornaram um imperativo do Poder Público, para assegurar uma boa qualidade de vida, que implica boas condições de trabalho, lazer, educação, saúde, segurança, enfim, boas condições de bem-estar do homem e de seu desenvolvimento.¹⁸¹

Ou seja, dada sua importância, o meio ambiente é reconhecido como bem juridicamente relevante, passível de proteção legal. Tanto que a própria Constituição Federal dedicou um capítulo a ele (Capítulo VI, Título VIII). Trata-se de um bem jurídico difuso, de natureza indivisível, cuja titularidade é indeterminada¹⁸².

Algumas expressões são utilizadas como sinônimos ou correlacionadas com o meio ambiente. Um exemplo é a palavra “ecologia” que designa a ciência que estuda as relações dos seres vivos com o meio ambiente¹⁸³. É o “estudo da casa”, compreendida em sentido lato como o local de existência, o entorno, o meio. É um ramo da moderna Biologia.¹⁸⁴

Os recursos ambientais, por exemplo, são todos os elementos integrantes do conceito de meio ambiente em sentido amplo. Abrange os recursos naturais como o ar, a água, a flora e a fauna, bem como os demais recursos como o patrimônio cultural e a cidade, além de outros.

A propósito, Roberta Danelon Leonhardt, em artigo em que discute o princípio da soberania sobre os recursos naturais, leciona que o termo recursos naturais “incluirá minerais e outros elementos encontrados na terra (solo e subsolo) e no mar (incluindo o leito do mar e as saliências continentais), os recursos hídricos (lagos, rios e a água do subsolo), o ar, e a biodiversidade da flora e da fauna.”¹⁸⁵

Feitas essas considerações iniciais acerca do meio ambiente, passa-se à análise do ramo do direito responsável pelo seu estudo, qual seja, o direito ambiental.

3.1.2 O direito do ambiente

¹⁸¹ SILVA, J.A., 2002, op. cit., p. 24.

¹⁸² A respeito, ver artigo 81, parágrafo único, inciso I do Código de Defesa do Consumidor.

¹⁸³ SILVA, D.P., 1999, op. cit.p. 293.

¹⁸⁴ FIORILLO, 2005, op. cit., p. 106-107.

¹⁸⁵ LEONHARDT, Roberta Danelon. Limits on the principle of permanent sovereignty over natural resources: foreign investment and contractual guarantees. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 11, n. 44, p. 169, out./dez. 2006. Tradução livre da autora. Texto original: “[...] will embrace minerals and the other elements found in the land (soil and subsoil) and the sea (including seabed and continental shelf), the water resources (lakes, rivers and underground water), the air, and the flora and fauna biodiversity.”

Como bem juridicamente reconhecido, dada sua importância, o meio ambiente é objeto de estudo do direito ambiental¹⁸⁶, ou direito do ambiente.

A discussão¹⁸⁷ acerca da expressão utilizada, direito ambiental ou do ambiente, é pouco relevante. O que importa é o conteúdo que ela disciplina, qual seja, as regras relativas à proteção ambiental.

O reconhecimento jurídico da tutela do meio ambiente pode ser verificado do direito estrangeiro, como por exemplo na Constituição venezuelana de 1999, que incorporou a questão ambiental na reforma constitucional. Conforme leciona Maria Elisa Febres:

*La Constitución de 1999 otorga um lugar relevante a todo el tema ambiental, y por supuesto incorpora de manera clara al derecho de todas las personas a um ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado. Se esperaría que esto fuera motor para la sensibilización, sobre todo de las autoridades judiciales de manera que en Venezuela podamos contar com verdaderas posibilidades de obtener tutela efectiva por el derecho al ambiente.*¹⁸⁸

Toshio Mukai define este ramo da ciência do direito como “conjunto de normas e institutos jurídicos pertencentes a vários ramos do direito reunidos por sua função instrumental para a disciplina do comportamento humano em relação ao seu meio ambiente”¹⁸⁹

Edis Milaré¹⁹⁰ ensaia uma noção de Direito do Ambiente como “complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações”.

O conceito supra retrata o caráter transversal desse peculiar ramo do direito. A influência do meio ambiente em todos os ramos do conhecimento humano exige estudo e consideração em todos os aspectos possíveis, como o econômico, o social, o biológico, o psicológico, etc. Qualquer projeto que envolva a atividade humana na produção e no consumo

¹⁸⁶ O direito ambiental foi brevemente analisado no Capítulo 1.

¹⁸⁷ Celso Antonio Pacheco Fiorillo, Paulo Affonso Leme Machado e outros autores utilizam a expressão “direito ambiental”. Edis Milaré prefere “direito do ambiente”. No direito estrangeiro, as expressões também variam. No Chile, por exemplo, Rafael Valenzuela Fuenzalida denomina este ramo do direito como “Derecho del Entorno”. A respeito, ver MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 15. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 148 et seq.

¹⁸⁸ FEBRES, Maria Elisa. Configuración constitucional del derecho ambiental venezolano, **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 10, n. 37, p. 267, jan./mar. 2005. Tradução livre da autora: A Constituição de 1999 outorga um lugar relevante a todo tema ambiental e, por consequência, incorpora de maneira clara o direito de todas as pessoas a um ambiente sadio, seguro e ecologicamente equilibrado. Espera-se que isso seja um motor para a sensibilização, sobretudo das autoridades judiciais, de maneira que, na Venezuela, se possa contar com verdadeiras possibilidades de obter uma tutela efetiva para o direito ao ambiente.

¹⁸⁹ MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 10.

¹⁹⁰ MILARÉ, 2007, op. cit., p. 758-759.

e no processo de desenvolvimento, gera impacto sobre o meio ambiente, uma vez que implica na sua manipulação e transformação.¹⁹¹

O direito ambiental deve atuar sobre toda área que o envolva, impondo a reformulação de conceitos e princípios e exigindo a adaptação do modelo socioeconômico vigente com o necessário equilíbrio ambiental, tendo em vista a sadia qualidade de vida.

A preocupação com a preservação do meio ambiente gera a discussão acerca de quem ou o quê seria objeto de tutela: a pessoa humana ou a vida em todas as suas formas. Ou seja, o direito ambiental tem uma visão antropocêntrica, com a espécie humana no centro, ou uma visão ecocêntrica, com o Planeta como um todo como referência de sua proteção.

Os problemas que a degradação ambiental causa faz despertar no homem o instinto de sobrevivência, a dúvida sobre a perpetuidade da espécie. Dentro desse contexto, é compreensível por que, por muito tempo, o direito ambiental teve como centro de sua proteção o ser humano. Tanto assim é que a própria Constituição Federal, em seu artigo 225, *caput*, retrata que a proteção ambiental visa satisfazer às necessidades humanas (“presentes e futuras gerações”).

Nos últimos tempos, no entanto, tem crescido a idéia de que o direito ambiental protege não apenas o homem, mas também a vida em todas as suas formas. Vale transcrever o pensamento de Edis Milaré¹⁹² a respeito:

Convindo em que o ecossistema planetário (ou mundo natural) tem valor intrínseco por força do ordenamento do Universo, não apenas valor de uso, estimativo ou de troca, é imperioso admitir que ele necessita da tutela do Direito, *pelo que ele é em si mesmo*, independentemente das avaliações e dos interesses humanos. Se o ordenamento jurídico humano não os tutela, o ordenamento natural do Universo fará isso por sua própria força, independentemente de nossas prescrições positivas, eis que não raras vezes a Natureza vingou-se do homem e das suas agressões e, certamente, continuará a fazê-lo. Nessa ‘partida de xadrez’, a natureza joga melhor e sempre limpo; quem se arrisca a perder somos nós, quando desrespeitamos as regras do jogo.

Conjuga-se do entendimento acima exposto. O direito ambiental protege a espécie humana, mas também o planeta como um todo. Afinal, a vida humana só existe em sua plenitude se as demais formas de vida também existirem. O homem é parte integrante do universo, não o seu centro.

A preocupação mundial com o meio ambiente foi pela primeira vez debatida na “Conferência sobre Meio Ambiente Humano”, em 1972, em Estocolmo, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU).

¹⁹¹ PADILHA, Norma Sueli. **Do meio ambiente do trabalho equilibrado**. São Paulo: Ltr, 2002. p. 22.

¹⁹² MILARÉ, 2007, op. cit., p. 101. (destaque do autor).

Na Conferência de Estocolmo, como ficou conhecida, foram estabelecidos princípios de orientação mundial, dentre os quais se destacam a preservação dos recursos naturais para atuais e futuras gerações, a administração responsável de fauna e flora e o desenvolvimento econômico e social para melhoria da qualidade de vida.

Foi também em Estocolmo que surgiu o conceito de meio ambiente humano, explicado por João Leonardo Mele. Segundo o autor,

[...] a preservação ambiental sempre foi associado à proteção da fauna e da flora, ou seja, ao ambiente natural. O meio ambiente humano evoluiu nesse raciocínio, entendendo como fundamental não só o ambiente natural, mas todos os locais onde o homem vive e a forma como ele o faz, passando, então, a ser objeto de toda a questão, *a qualidade de vida*, independente de estar relacionada ao meio ambiente natural ou meio ambiente artificial.¹⁹³

Vinte anos mais tarde, em 1992, a ONU organizou a “Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”, no Rio de Janeiro.

Na “Rio-92”, como ficou conhecida, foram elaborados diversos documentos internacionais¹⁹⁴, com destaque para a “Agenda 21”, com propostas que apresentavam um horizonte para o século XXI.

Enquanto em 1972 a novidade foi a concepção humana do meio ambiente, ou seja, o homem dentro do contexto ambiental em todos os lugares onde ele vive, a Rio-92 se direcionou à sustentabilidade¹⁹⁵. Surgia uma nova estratégia mundial pautada no princípio da conservação, que não se confunde, tecnicamente, com a preservação, embora utilizadas como sinônimas.

A preservação é um conceito mais fechado. Envolve a idéia de não se usar o bem ambiental, em especial o de fauna e flora, de nenhuma forma. O bem fica preservado, produzindo seus valores indiretos, entre os quais pode-se relacionar a manutenção das florestas e a conseqüente estabilização dos lençóis freáticos. O conceito de conservação, por sua vez, faz uma junção do interesse ambiental com o interesse social. O ser humano necessita dos recursos ambientais para a sua vida. Assim, o conceito de conservação admite o uso direto, ou seja, a retirada de plantas, árvores e outros bens ambientais, que são transformados em bens de interesse do homem. Essa retirada deve ser feita de forma técnica, seletiva e racional, ficando compatibilizados os valores ambientais e sociais, encerrando um conceito

¹⁹³ MELE, 2006, op. cit., p. 20. (grifo do autor).

¹⁹⁴ Como exemplo de documentos que decorreram da Rio-92, pode-se citar a Declaração do Rio e a Convenção sobre Alterações Climáticas, dentre outros.

¹⁹⁵ A Conferência de Estocolmo, de 1972, fez menção ao desenvolvimento sustentável, no entanto, o tema foi abordado como paradigma do desenvolvimento contemporâneo apenas com a Conferência do Rio, de 1992.

moderno que é o da sustentabilidade.¹⁹⁶

Assim, a idéia de sustentabilidade sob o aspecto ambiental foi trazida e consolidada em 1992, na Conferência da ONU, contribuindo em muito para a problemática ambiental, como oportunamente será visto.

A história do Brasil é marcada pela exploração de recursos naturais, como a busca por riquezas minerais e a exploração da vegetação nativa. A degradação do meio ambiente se fez ainda nos primórdios da colonização brasileira, estendendo-se ao longo dos anos.

Mas foi apenas com a Revolução Constitucionalista Paulista, em 1932, e a promulgação da Constituição Federal de 1934, que o meio ambiente é regulamentado de forma sistemática. Surgem importantes leis sobre os recursos naturais, como o Código de Caça e Pesca, o Código Florestal, a Lei de Proteção dos Animais e o Código de Águas.¹⁹⁷ É o início da regulamentação do meio ambiente, ainda que não no sentido que lhe é atribuído hoje pela legislação vigente.

Em 1981, surge a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938, constituindo o Sistema Nacional do Meio Ambiente e instituindo instrumentos de defesa ambiental, além de outros aspectos.¹⁹⁸

Mas é com o advento da Constituição Federal de 1988, que o legislador brasileiro se sensibiliza com a salvaguarda do meio ambiente. Como visto, dedica um capítulo todo a ele (Capítulo VI, Título VIII), além de outras referências ao longo do texto¹⁹⁹.

Em primeiro lugar, atribui competência material, administrativa comum a todos os entes da Federação para proteger o meio ambiente. Os bens ambientais deixam de pertencer à União e ser por ela gerenciados, e passam à categoria de bem difuso, pertencente a todos, e de responsabilidade não só da União, mas também dos Estados, Distrito Federal, Municípios, além da sociedade como um todo.

Quanto à competência para legislar sobre meio ambiente, ela se torna concorrente para a União, Estados e Distrito Federal, cabendo ao Município legislar sobre assuntos de interesse ambiental local.

Além disso, no Capítulo da Ordem Econômica e Financeira, um dos princípios a

¹⁹⁶ MELE, 2006, op. cit., p. 29-30.

¹⁹⁷ Ibid., p. 55 et seq.

¹⁹⁸ Outras importantes leis surgem no decorrer dos anos. A Lei 9.605/98, ou Lei dos Crimes Ambientais, dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. A Lei 9.985, de 2000, dispõe sobre as unidades de conservação e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Unidades de Conservação (SNUC). Ou seja, a crescente preocupação com o meio ambiente aumenta a atividade legislativa.

¹⁹⁹ Como o artigo 170, VI, por exemplo.

serem observados para o exercício da atividade econômica no Brasil é o de que seja realizada com defesa ao meio ambiente. A conjugação dos fatores econômico e ambiental remete à idéia de sustentabilidade.

Mas é no artigo 225²⁰⁰ que o legislador constituinte expressamente demonstrou a *mens legis* em proteger o meio ambiente. O *caput* do artigo permite verificar que houve uma divisão de responsabilidades do Poder Público e da sociedade na defesa e preservação do meio ambiente para as gerações de hoje e de amanhã. Mais uma vez, nota-se o conceito de desenvolvimento sustentável na intenção do legislador constituinte brasileiro, como se verá a seguir.

A salvaguarda do meio ambiente prevista na Constituição Federal de 1988, em especial no artigo 225, foi tão bem aceita pelos estudiosos do direito que o Supremo Tribunal Federal dela se vale para definir o que seja o direito ambiental. A respeito, segue trecho do voto do Ministro Celso de Mello, então relator, nos autos do Mandado de Segurança nº 22.164-0 que, ao conceituar o direito ambiental o define como:

[...] típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações.²⁰¹

O direito ambiental está intimamente ligado aos direitos humanos, integrando os

²⁰⁰Diz o art. 225 da Constituição Federal de 1988: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. § 2º. Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º. A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º. São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º. As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas”.

²⁰¹ MS 22.164-0 SP, j. 30.10.1995, DJU 17.11.1995. A respeito, ver MACHADO, 2007, p. 120.

direitos da chamada terceira geração, tendo na busca pela paz um dos seus principais objetivos.

Por fim, como ramo autônomo da ciência jurídica, o direito ambiental é dotado de princípios próprios que o informam, sendo que, tendo em vista o objeto proposto, vale destacar o princípio do desenvolvimento sustentável e da função socioambiental da propriedade, a seguir analisados.

3.2 Desenvolvimento sustentável

A expressão “desenvolvimento sustentável” tem sido muito utilizada nos últimos tempos, em razão da gravidade do problema ambiental que atinge o planeta. Aquilo que antes parecia utopia, modismo ou discurso politicamente correto, agora se tornou uma necessidade de todos os países do mundo.

Conforme leciona Milaré²⁰², “melhor do que falar em desenvolvimento sustentável, que é um processo, é preferível insistir na sustentabilidade, que é um atributo necessário a ser respeitado no tratamento dos recursos ambientais, em especial dos recursos naturais”.

Neira Alva²⁰³ define sustentabilidade como “um conceito ecológico, isto é, como a capacidade que tem um ecossistema de atender às necessidades das populações que nele vivem, ou como um conceito político que limita o crescimento em função da dotação de recursos naturais, da tecnologia aplicada no uso desses recursos e do nível efetivo de bem-estar da coletividade”.

Ou seja, para que ocorra a sustentabilidade é necessário que uma sociedade possua recursos naturais aptos a suportar as ações empreendedoras, bem como tenha capacidade de se organizar através de atividades sociais, políticas, econômicas, etc.

O conceito exprime tanto um aspecto ecológico como político. Existe a sustentabilidade quando há a capacidade natural de suporte, bem como a capacidade não natural. A conjugação dos recursos humanos e não humanos é que a garante.

É dentro desse contexto que o atributo da sustentabilidade começou a caracterizar um determinado tipo de desenvolvimento: o desenvolvimento equilibrado, equânime, sustentável etc., porém não menos eficiente. Muito pelo contrário.

A propósito, Celso Furtado busca conceituar desenvolvimento dizendo que

²⁰² MILARÉ, 2007, op. cit., p. 68.

²⁰³ Apud MILARÉ, 2007, op. cit., loc. cit.

A rigor, a idéia de desenvolvimento possui pelo menos três dimensões: a do incremento da eficácia do sistema social de produção, a da satisfação de necessidades elementares da população e a da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos. A terceira dimensão é, certamente, a mais ambígua, pois aquilo a que aspira um grupo social pode parecer para outros simples desperdício de recursos. Daí que essa terceira dimensão somente chegue a ser percebida como tal se incluída num discurso ideológico. Assim, a concepção de desenvolvimento de uma sociedade não é alheia à sua estrutura social, e tampouco à formulação de uma política de desenvolvimento e sua implantação são concebíveis sem preparação ideológica.²⁰⁴

O desenvolvimento, como processo necessário da humanidade, deve ser realizado de forma sustentável, de modo a compatibilizar diversos valores, sobretudo o ambiental, o econômico e o social.

Plauto Faraco de Azevedo adota uma postura mais radical, porém realista, da relação entre o desenvolvimento e a sustentabilidade, dispondo que:

Infelizmente, esta expressão – desenvolvimento – permeia a legislação ambiental, desde a Declaração de Estocolmo, de 1972, embora deva ser dela banida, por ser incompatível com a preservação do ambiente. Todavia, não há como expungí-la dos textos legais. Tudo o que se fez foi acrescentar-lhe o adjetivo *sustentável*, buscando amenizar os efeitos perniciosos, tantas vezes irremissíveis, produzidos pelo núcleo econômico da idéia desenvolvimentista. Sendo impossível retirar da legislação ambiental a expressão *desenvolvimento*, deve-se, do ponto de vista da hermenêutica jurídica, entendê-la como *utilização sustentável dos recursos ambientais*.²⁰⁵

Assim, o vínculo entre o desenvolvimento e a sustentabilidade entrou no rol das preocupações governamentais com a Declaração de Estocolmo de 1972, quando, ainda que timidamente, já se evidenciava a necessidade de conciliar desenvolvimento e proteção ambiental.²⁰⁶

Em 1985, a Assembléia Geral das Nações Unidas decidiu formar uma comissão de especialistas, coordenada por Gro Harlem Brundtland, cujo trabalho final culminou no relatório “Nosso Futuro para Todos”, conhecido como relatório Brundtland. Referido trabalho constatou a necessidade de uma política de desenvolvimento que levasse em conta os limites ecológicos do planeta, utilizando-se adequadamente dos recursos ambientais, surgindo daí a expressão “desenvolvimento sustentável”.²⁰⁷

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a

²⁰⁴ FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico – estrutural. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000a. p. 22.

²⁰⁵ AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Ecocivilização**: ambiente e direito no limiar da vida. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 111 et seq. (grifo do autor).

²⁰⁶ A respeito, ver recomendações 4 e 13 da Declaração de Estocolmo.

²⁰⁷ MEDAUAR, Odete. **Estatuto da cidade**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004. p. 17._

Agenda 21, documentos que resultaram da Rio-92, adotaram de forma veemente o conceito de desenvolvimento sustentável. A propósito, diz o Princípio 12 da Declaração do Rio que:

Os Estados devem cooperar para o estabelecimento de um sistema econômico internacional aberto e favorável, propício ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países, de modo a possibilitar o tratamento mais adequado dos problemas da degradação ambiental [...].²⁰⁸

Dez anos depois, em 2002, em Johannesburgo, na África do Sul, a ONU, através do seu Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), convencida da necessidade de integrar o Poder Judiciário nos seus planos de proteção do meio ambiente, realizou o “Simposium Global de Juízes sobre o Desenvolvimento Sustentável e o Papel do Direito”, antecedendo o grande congresso mundial denominado “Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável”, cujo temário, evidentemente, foi conciliar desenvolvimento e meio ambiente.²⁰⁹

Vê-se, cada vez mais, a realização de eventos, elaboração de trabalhos nos mais diversos ramos do conhecimento humano, para discutir o desenvolvimento sustentável. Mas, afinal, como se pode conceituá-lo?

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento define desenvolvimento sustentável como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades.”²¹⁰

Segundo Ignacy Sachs, o desenvolvimento sustentável precisa, no mínimo, atender a determinadas finalidades, tais como a satisfação das necessidades básicas, a solidariedade em relação às gerações futuras, a participação da população afetada, a conservação dos recursos ambientais, a elaboração de um sistema social capaz de garantir emprego, segurança social e respeito às diversidades culturais e a inclusão de programas de educação.²¹¹

A partir das finalidades desse peculiar desenvolvimento, o autor supra procurou estabelecer escolhas políticas e teóricas para se chegar a um modelo sustentável. Reconhecendo os múltiplos aspectos da sustentabilidade, Sachs destacou a interação de três

²⁰⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaidez/index.php>>. Acesso em: 7 out. 2006.

²⁰⁹ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005a. p. 235.

²¹⁰ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 46.

²¹¹ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 71.

principais, sugerindo a compatibilização econômica, ambiental e político-social.

Esse enfoque tridimensional do desenvolvimento sustentável foi amplamente aceito. O desenvolvimento realizado de forma sustentável é aquele que permite a economia avançar, sem prejudicar o meio ambiente, garantindo à sociedade condições mínimas de vida. Trata-se de um conceito que envolve uma pluralidade de fatores, caracterizadores de uma sociedade democrática.

Ao contrário do que possa parecer à primeira vista, a compatibilização dos elementos social, ambiental e econômico não é inviável nem utópica. Como bem observa Edis Milaré²¹², “a política ambiental não deve erigir-se em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material”.

Importante ressaltar que desenvolvimento é diferente de crescimento. O primeiro amplia as possibilidades de escolha, potencializa a igualdade de oportunidades, expande a qualidade de vida das pessoas, sendo insuficiente discutir bem-estar social a partir dos índices de crescimento econômico, normalmente restritos à produtividade e ao lucro monetário.²¹³

O Estado brasileiro, na Constituição Federal vigente, reconhece a necessidade de realização do desenvolvimento sustentável em sua perspectiva tridimensional e propõe sua concretização a partir da harmonização e efetivação de direitos individuais, sociais e ambientais.

O artigo 1º e seus incisos determinam o caráter social do Estado Democrático de Direito, que tem como fundamento, dentre outros, a cidadania (II), a dignidade humana (III) e os valores do trabalho (IV). Nesse contexto, nos termos do artigo 3º, a busca de uma sociedade justa e solidária, o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais são alguns dos objetivos do Estado brasileiro.

O artigo 170, por sua vez, consagra o caráter tridimensional dos requisitos do desenvolvimento sustentável, determinando que qualquer atividade econômica deve ser exercida em harmonia com os aspectos sociais e de conservação do meio ambiente.

O artigo 186, ao especificar os requisitos da função social da propriedade, ao legitimar a tutela do direito de propriedade, exige expressamente a integração simultânea das dimensões do desenvolvimento sustentável.

Por fim, o artigo 225, *caput*, consagra o desenvolvimento sustentável como

²¹² MILARÉ, 2007, op. cit., p. 62.

²¹³ VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p. 104.

princípio de direito²¹⁴, proclamando o dever de proteger o meio ambiente equilibrado para as futuras gerações.

Quanto ao desenvolvimento sustentável ser meta de governo ou princípio de direito, compactua-se com a opinião de Vladimir Passos de Freitas²¹⁵, que diz que tendo a Carta Magna brasileira colocado a proteção ambiental como um dos princípios da evolução econômica (CF, art. 170, VI), orientando e condicionado o desenvolvimento econômico à proteção ambiental, influenciando inclusive nas normas legais como vem se dando recentemente (v.g., Estatuto da Cidade), entende que o desenvolvimento sustentável pode ser considerado um princípio de direito. Defende que, atualmente, ele não pode mais ser visto como sinônimo de simples meta, objetivo ou política de governo a ser alcançada.

Embora a Constituição Federal não mencione a expressão “desenvolvimento sustentável”, ela reconhece e consagra sua existência, em seu aspecto tridimensional, qual seja, ambiental, econômico e social, como exposto acima. A interpretação sistemática do Texto Maior, que tem como escopo último o bem-estar de todos, atribui ao Estado e à sociedade a responsabilidade pela efetivação do desenvolvimento sustentável. Se concretizado, implica melhoria da qualidade de vida dos povos e redução das desigualdades sociais.

Há, sem dúvida, uma nítida vinculação entre a situação de pobreza e o menor estágio de desenvolvimento sustentável. Sociedades em que preponderam elevados índices de pobreza e miséria tendem a uma exploração desordenada dos recursos naturais, com reflexos na qualidade do meio ambiente, inviabilizando, com isso, a concretização de um desenvolvimento sustentável.

Por fim, a construção de uma sociedade sustentável deve pautar-se numa clara estratégia mundial, que pode ser exposta através dos seguintes princípios: 1) Respeitar e cuidar da comunidade dos seres vivos; 2) Melhorar a qualidade da vida humana; 3) Conservar a vitalidade e a diversidade do planeta Terra; 4) Minimizar o esgotamento de recursos não-renováveis; 5) Permanecer nos limites da capacidade de suporte do planeta Terra; 6) Modificar atitudes e práticas pessoais; 7) Permitir que as comunidades cuidem de seu próprio meio ambiente; 8) Gerar uma estrutura nacional para a integração de desenvolvimento e

²¹⁴ Ruy Samuel Espíndola leciona a respeito do conceito de princípio de direito que “pode-se concluir que a idéia de princípio ou sua conceituação, seja lá qual for o campo do saber que se tenha em mente, designa a estruturação de um sistema de idéias, pensamentos ou normas por uma idéia mestra, por um pensamento chave, por uma baliza normativa, donde todas as demais idéias, pensamentos ou normas derivam, se reconduzem e/ou se subordinam.” (ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais:** elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002. p. 53).

²¹⁵ FREITAS, 2005a, op. cit., p. 238.

conservação e, por fim; 9) Constituir uma aliança global entre todos os países.²¹⁶

A busca pelo desenvolvimento sustentável deve ser uma meta não apenas do Poder Público, mas da sociedade como um todo, através de atividades mínimas da cada cidadão, salvaguardando não só o meio ambiente, mas a existência com dignidade para as gerações presentes e vindouras.

3.3 Função socioambiental da propriedade rural

3.3.1 Direito de propriedade

O estudo da função socioambiental da propriedade rural, no Brasil, requer o conhecimento do atual regime da propriedade no direito brasileiro.

O conceito de propriedade evoluiu através da história. Inicialmente, a propriedade era considerada um direito absoluto de seu titular, que podia livremente usá-la, gozá-la e fruí-la. Aos poucos, o conceito de propriedade foi se relativizando, se humanizando. O livre exercício do direito de propriedade encontrou limitação no contexto social em que se insere a propriedade.

O delineamento do instituto no mundo contemporâneo foi resultado da influência das doutrinas liberal, socialista e social da Igreja Católica.

O marco inicial dessa evolução foi a Revolução Francesa, de 1789, inspirada no modelo liberal ditado por pensadores como Locke, Rousseau e Montesquieu. A partir dessa época até os dias atuais, é possível notar que as liberdades e direitos individuais, dentre eles o direito de propriedade, sofreram alterações, passando de direitos absolutos a direitos relativos.²¹⁷

O pensamento liberal, insculpido na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, combateu as arbitrariedades do absolutismo estatal. Nesse sentido, visando frear a conduta do Estado e, conseqüentemente, garantir a nova ordem econômica criada pela Revolução Francesa, a doutrina liberal considera a propriedade um direito inviolável e sagrado.

A propriedade é instituto vigoroso, prevalecendo a idéia da soberania do proprietário sobre seus bens. É o símbolo da liberdade individual. O Estado deve atuar

²¹⁶ MILARÉ, 2007, op. cit., p. 72-77.

²¹⁷ ALMEIDA, Paulo Guilherme de. **Temas de direito agrário**. São Paulo: LTr, 1988. p. 9.

garantindo e respeitando o direito de propriedade, que só conhece limite no igual direito de terceiro.

Ocorre que uma série de fatores econômicos, sociais e políticos começaram a exigir do Estado ação mais interventiva, mais preocupada com a promoção do bem-estar do povo. Os juristas e pensadores da época começaram também a encarar a propriedade de outra forma. A propriedade passa a ser vista sob o prisma social.

A doutrina socialista de Marx afirma que os direitos até então enunciados não eram efetivados. São direitos meramente formais, pois só podem ser usufruídos por aqueles que têm condições materiais para tanto.

No que se refere à propriedade, em especial, a doutrina socialista insurge-se frontalmente contra a propriedade privada, defendendo a propriedade coletiva dos instrumentos e meios de produção. Considera a terra como o instrumento natural que constitui a premissa necessária de qualquer atividade produtiva. Desse modo, nacionalizando-se a terra e transformando-a em propriedade do Estado, estar-se-ia, segundo a doutrina socialista, criando condições favoráveis para o desenvolvimento da indústria socialista e da produção agrícola.²¹⁸

A doutrina social da Igreja, por sua vez, reconhece os direitos naturais do indivíduo, mas critica a doutrina liberal que defende o uso ilimitado da propriedade.

Segundo esse pensamento, o direito de propriedade é um direito que decorre da própria natureza do homem. O direito de propriedade é um direito natural. No entanto, a sua utilização deve conformar-se com o bem comum. A propriedade deve ser condicionada ao momento histórico de cada povo, devendo sua utilização atender ao bem comum.²¹⁹

O direito de propriedade é reconhecido, porém sua utilização fica limitada às exigências do bem comum. É a gênese filosófica da função social da propriedade.

São Tomás de Aquino foi o inspirador do pensamento da doutrina social da Igreja. O pensamento tomista acerca do direito de propriedade é repetido em todas as encíclicas papais, como exemplo, na *Rerum Novarum* (Leão XIII – 1891), na *Mater et Magistra* (João XXIII – 1962) e na *Quadragesimo Anno* (Pio XII – 1931). Todas asseverando, na discussão sobre o uso da terra, a importância da inclusão social através do trabalho e da distribuição de riquezas.²²⁰

²¹⁸ Ibid., p. 12-13.

²¹⁹ BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 5-6.

²²⁰ ALMEIDA, 1988, op. cit., p. 14-15.

A influência conjunta das doutrinas liberal, socialista e social da Igreja contribuiu para a evolução do instituto do direito de propriedade, que emergiu, gradativamente, da fase individualista para uma fase nitidamente mais solidária. O direito de propriedade abandona seu caráter genuinamente egoístico e passa a abranger o aspecto social, que atende às exigências do bem comum.

O direito de propriedade no Brasil acompanhou essa evolução.

Na Constituição Imperial de 1824, o direito de propriedade é garantido em toda sua plenitude, como se fora absoluto²²¹. A Constituição de 1891 mantém o caráter individualista, que só é rompido com a Constituição de 1934, quando assegura, em seu artigo 113, que o direito de propriedade não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo. A Constituição de 1937 não apresentou qualquer inovação.

A Constituição de 1946, no entanto, foi mais categórica no ordenamento da propriedade, exigindo que seu uso estivesse condicionado ao bem-estar social. A Constituição de 1967, em sua redação original e na redação que posteriormente lhe deu a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, vai mais longe, destacando a função social da propriedade.

A Constituição Federal de 1988 mantém o preceito, garantindo o direito de propriedade e condicionando-a ao atendimento de sua função social, conforme dispõe os artigos 5º, incisos XXII e XXIII, e 186 do citado Texto Constitucional²²².

O conceito do direito de propriedade evoluiu através dos tempos, deixando seu caráter individualista e egoísta para abarcar uma perspectiva social. A propriedade privada continua sendo garantida. No entanto, sua utilização está condicionada ao cumprimento de sua função social.

3.3.2 Função social da propriedade e direito agrário

Como visto, a função social da propriedade surgiu inicialmente com a doutrina social da Igreja, inspirada nos ensinamentos de São Tomás de Aquino e expressa nas encíclicas papais. A fundamentação filosófica da função social da propriedade é dada por São Tomás de Aquino.

²²¹ Rezava o artigo 179, XXII da Constituição Imperial que “é garantido o direito de propriedade em toda sua plenitude”.

²²² Dispõe o art. 5º, inciso XXII da Constituição Federal que “é garantido o direito de propriedade”. O inciso XXIII do citado artigo assegura que “a propriedade atenderá a sua função social. Já o artigo 186 da Carta Política prescreve quando a propriedade rural atende sua função social.

No final do século XIX e início do século XX, os positivistas se tornaram os precursores da função social da propriedade. Auguste Comte apresentou a semente que Leon Duguit melhor elaborou em sua obra “Transformações gerais do direito privado desde o Código de Napoleão”, sustentando a função social em 1912²²³.

Leon Duguit, grande mestre do positivismo jurídico francês, afirma que a propriedade não é o direito subjetivo do proprietário, mas sim a função social do possuidor da riqueza. A propriedade deixa de ser um direito intangível, absoluto que o homem possuidor da riqueza tem sobre ela. A propriedade existe e deve existir como condição indispensável da prosperidade e grandeza social. A propriedade não é um direito, mas uma função social.²²⁴

Conforme lembra Luciano de Souza Godoy²²⁵, o pensamento de Duguit, traduzido pela idéia da propriedade ser uma função, ou seja, a propriedade-função, não é o que tem sido adotado pela maioria dos países. O conceito de propriedade, considerado juridicamente correto pela grande maioria dos ordenamentos jurídicos vigentes, é aquele que define que a propriedade contém uma função, ou seja, a propriedade não é a função, mas está a ela ligada, condicionada, subordinada.

Infere-se, pois, que o direito de propriedade é garantido pela ordem jurídica. No entanto, esse direito está condicionado ao cumprimento da função social da propriedade, que lhe é inerente.

Certamente a função social atua como limite ao direito de propriedade. A respeito, vale trazer os ensinamentos de Paulo Guilherme de Almeida²²⁶:

Obviamente, a sustentação de uma função social a ser cumprida implica restrições à faculdade de gozo e disposição do proprietário em relação ao seu bem. E dá validade a tais restrições, pois decorrem estas da necessidade de tutelar a pacífica coexistência na vida em sociedade, para que o interesse público deve prevalecer sobre o interesse particular.

A função social da propriedade legitima a limitação imposta ao direito individual de propriedade privada, uma vez que pautada na supremacia do interesse público sobre o interesse particular.

Está consagrada nos diversos ordenamentos jurídicos, bem como na legislação pátria, como já salientado. Conforme leciona a professora Elisabete Maniglia²²⁷:

²²³ GODOY, Luciano de Souza. **Direito agrário constitucional**: o regime da propriedade. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 30.

²²⁴ ALVES, Fábio. **Direito Agrário**: política fundiária no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 237.

²²⁵ GODOY, 1999, op. cit., p. 30-31.

²²⁶ ALMEIDA, 1988, op. cit., p. 19.

²²⁷ MANIGLIA, Elisabete. O trabalho rural e a função social da propriedade. **Revista de Estudos Jurídicos**, Franca, v. 5, N. 9, p. 67, jan./dez. 2000b.

Adotando a postura da função social, as Constituições e as legislações modernas tratam de resolver a questão social e alcançar uma forma de organização jurídico-institucional, que permita solucionar as múltiplas contradições econômico-sociais, em que vive boa parte da sociedade de hoje.

A função social da propriedade constitui o alicerce do Direito Agrário²²⁸ pátrio²²⁹, entendido este, conforme os ensinamentos de Fernando Pereira Sodero²³⁰, como o “conjunto sistemático de princípios e normas, de direito público e de direito privado, que visa disciplinar o uso da terra, bem como as atividades rurais e as relações delas emergentes, com base na função social da propriedade”.

A propriedade territorial rural se destaca como o principal instituto do Direito Agrário. E a função social da propriedade imobiliária rural é igualmente reconhecida entre nós, e também no direito alienígena, como princípio fundamental a ser observado no exercício do direito de propriedade.

E consoante lição de Luciano de Souza Godoy²³¹, “no campo do Direito Agrário, a propriedade imobiliária aparece, com mais ênfase, ligada à função social, tendo em vista o caráter de bem de produção que a caracteriza, e, por isso, é amparada por extensa e rígida legislação de proteção.”

É sobretudo no campo do Direito Agrário, como lembra Telga de Araújo²³², que a noção da função social da propriedade ganha maior significação. No agro é que as distorções do uso e fruição do direito de propriedade se apresentam mais acentuadas, a gerar injustiças e tensões que, não raro, levam à violação dos direitos humanos. E, segundo a autora, na doutrina jurídica-agrária, o cumprimento da função social da propriedade ocorre com a correta utilização econômica da terra e com sua justa distribuição, de modo a atender ao bem-estar da coletividade, mediante o aumento da produtividade e da promoção da justiça social.

A Carta Política de 1988 estabelece, em seu artigo 186, os requisitos necessários ao cumprimento da função social pela propriedade rural no Brasil. E aqui vale apontar os ensinamentos da professora Elisabete Maniglia²³³, segundo o qual “independente do tamanho, da constituição da propriedade, da relação com a terra, parceria, arrendamento, assentamento, propriedade familiar, todas, sem exceção, têm o compromisso moral, social e econômico de pôr em prática a execução da função social”.

²²⁸ O Direito Agrário foi objeto de estudo no Capítulo 1.

²²⁹ E também do direito comparado.

²³⁰ Citado por ALMEIDA, 1988, op. cit., p. 24.

²³¹ GODOY, 1999, op. cit., p. 33.

²³² ARAÚJO, Telga de. A propriedade e sua função social. In: LARANJEIRA, Raimundo (Coord.). **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: LTr, 1999. p. 160.

²³³ MANIGLIA, 2000, op. cit., p. 71.

3.3.3 Função socioambiental da propriedade rural e desenvolvimento sustentável

A Constituição Federal de 1988 prescreve, em seu artigo 186, os critérios que devem ser observados para que a propriedade rural no Brasil cumpra sua função social²³⁴.

A propriedade imobiliária rural, segundo classificação de Paulo Guilherme de Almeida²³⁵, é um bem de produção, ou seja, é um bem cuja destinação normal é produzir novos bens, com ou sem a cooperação do homem, ou permitir a repartição dos bens existentes.

De acordo com o artigo 186 da Carta Política de 1988, a propriedade rural no Brasil cumpre sua função social quando atende, simultaneamente, aos requisitos ali elencados. Dentre esses requisitos, tem-se o elemento ambiental, traduzido na expressão “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (inciso II).

Assim, a propriedade rural no Brasil, como bem de produção, deve cumprir função social, que lhe é inerente. Para tanto, deve atender ao requisito da produção (inciso I), aos requisitos de natureza social (incisos III e IV), e também ao requisito ambiental (inciso II).

A preservação e conseqüente qualidade do meio ambiente são recursos necessários à criação de boas condições de bem-estar e desenvolvimento do ser humano.

A preocupação do homem com o meio ambiente deriva do próprio sentimento decorrente da lei de conservação da espécie. Esse sentimento mostra-se marcante no direito agrário há muito tempo, e não poderia ser de outra forma.

A atividade agrária apresenta três elementos que a particularizam, como visto no Capítulo I, quais sejam, o sujeito agrário, o meio e o processo agrobiológico. O meio, como segundo fator da atividade agrária, aparece qualificado no direito agrário como solo, que pode caracterizar-se como terra, água ou mesmo o ar. Disso decorre que a defesa do meio ambiente está ligada diretamente à atividade produtiva agrária.²³⁶

E aqui um ponto importante deve ser considerado. A produção exacerbada da terra a desgasta, inibe futuras produções, e não resolve o problema da miséria e da fome atual.

²³⁴ Reza o artigo 186 da Constituição Federal vigente: “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; VI – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”.

²³⁵ ALMEIDA, 1988, op. cit., p. 27-29.

²³⁶ GODOY, 1999, op. cit., p. 72.

Como assevera Carlos Frederico Marés de Souza Filho, “o produtivismo atual não é garantia da produção futura”.²³⁷

A terra está destinada a dar frutos para todas as gerações, repetindo a produção de alimentos e outros bens, permanentemente. O seu esgotamento pode dar lucro imediato, mas liquida sua produtividade. O lucro do ano pode ser o prejuízo do ano seguinte. E prejuízo aqui não apenas financeiro, mas traduzido em desertificação, que quer dizer fome, miséria e desabastecimento.²³⁸

Assim, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, pelo proprietário rural brasileiro, deve ser a conduta fundamental daqueles que utilizam a terra. Agindo dessa forma, está-se cumprindo a função socioambiental da propriedade imobiliária rural. Função essa inerente ao direito de propriedade.

A utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, nos termos do artigo 9º, parágrafo 2º, da Lei Federal nº 8.629/93, que regulamentou o artigo 186 da Carta Política de 1988, ocorre quando a “exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade”.

Merecem ser transcritos os ensinamentos de Rafael Augusto de Mendonça Lima²³⁹, que elenca a preservação dos recursos naturais renováveis como um dos princípios do direito agrário no Brasil:

Os recursos naturais renováveis são, basicamente, a terra, o ar e a água. Desses recursos decorrem outros, como as florestas, as pastagens naturais, a fauna e a flora natural. Para que possa haver produção agrária, é preciso que os recursos naturais renováveis (isto é, aqueles que podem ser utilizados sem serem destruídos, se bem utilizados), sejam bem manejados, para não serem desgastados ou destruídos. A terra se for mal utilizada será destruída por diversas formas, como a erosão, empobrecimento, desertificação, etc. É preciso proteger-se, também, a produção natural de água, para que possa ser utilizada nas atividades agrárias e essa proteção faz-se conservando-se as matas, na forma que a lei especial determina, a saber, o Código Florestal, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

A preservação do meio ambiente, por sua vez, também está definida em lei, qual seja, artigo 9º, parágrafo 3º da mesma Lei Federal nº 8.629/93. Segundo o dispositivo, considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos naturais ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

²³⁷ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Direito agrário e meio ambiente. In: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: LTr, 1999. p. 512.

²³⁸ Ibid., p. 517.

²³⁹ LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. **Direito agrário**. 2. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 56.

E, por fim, o artigo 10 da referida Lei considera como área não aproveitável aquela destinada à preservação permanente, à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.

Assim, pode-se afirmar que o direito de propriedade é reconhecido pelo ordenamento jurídico brasileiro. Mas a propriedade deve cumprir função social, que lhe é inerente. A gleba rural cumpre sua função social quando observados os critérios constitucionalmente estabelecidos no artigo 186 da Carta Política de 1988. Um desses critérios é a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, materializando a função socioambiental da propriedade imobiliária agrária.

A respeito, Carlos Frederico Marés de Souza Filho diz que:

[...] uma propriedade que assim o faça estará enquadrada dentro dos limites favorecedores da vida humana integrada à biodiversidade, portanto, naturalmente humana. Em um sistema que tem a propriedade privada como sustentáculo, esta qualificação deve ser considerada avançada, porque faz prevalecer a condição à propriedade, a vida ao direito individual.²⁴⁰

A propriedade rural que não cumpre sua função socioambiental será subtraída do proprietário pelo Poder Público, observando-se estritamente os preceitos legais, através do instituto da desapropriação²⁴¹, sem prejuízo das sanções de natureza civil, penal e administrativa decorrentes da inobservância da legislação protetiva do meio ambiente.

O descumprimento da função socioambiental da propriedade foi o fundamento, pela primeira vez na história, de um decreto de desapropriação. No dia 19 de outubro de 2004, foi publicado no Diário Oficial da União o decreto de desapropriação da Fazenda e Castanhal Cabaceiras, situado no município de Marabá, Estado do Pará, declarando de interesse social, para fins de reforma agrária, a propriedade que não cumpriu sua função socioambiental. O decreto considera aspectos trabalhistas e ambientais.²⁴²

Pela primeira vez na história, o elemento ambiental, ou seja, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, bem como a preservação do meio ambiente, limitou o direito do proprietário que não o observou, representando assim a efetivação da função socioambiental da propriedade rural no Brasil e das normas constitucionais.

O cumprimento da função socioambiental da propriedade rural efetiva o princípio do desenvolvimento sustentável. A propriedade rural deve ser explorada, cultivada, pois é a

²⁴⁰ SOUZA FILHO, 1999, op. cit., p. 514.

²⁴¹ A desapropriação é uma das formas de intervenção do Poder Público na propriedade, manifestada pelo poder de império do Estado e pautada na supremacia do interesse público sobre o privado. Deve ser exercitada nos limites traçados pela Constituição e nos casos expressos em lei, observado o devido procedimento legal.

²⁴² NEAD. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. **Boletim nº 256**. 25-31 out. 2004. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/boletim>>. Acesso em: 7 out. 2006.

fonte dos alimentos. Mas para que essa exploração seja constante, perene, é necessário que seja consciente, sustentável.

O direito de propriedade e a sustentabilidade são compatíveis. A harmonização entre os institutos é justificada pela gravidade que caracteriza a questão ambiental no século XXI. Tudo para assegurar uma existência digna, através de uma vida com qualidade para as presentes e futuras gerações.

Sobre a efetivação do desenvolvimento sustentável, Celso Antonio Pacheco Fiorillo²⁴³ faz interessante apontamento:

Devemos lembrar que a idéia principal é assegurar existência digna, através de uma vida com qualidade. Com isso, o princípio não objetiva impedir o desenvolvimento econômico. Sabemos que a atividade econômica, na maioria das vezes, representa alguma degradação ambiental. Todavia, o que se procura é minimizá-la, pois pensar de forma contrária significaria dizer que nenhuma indústria que venha a deteriorar o meio ambiente poderá ser instalada [...]. O correto é que as atividades sejam desenvolvidas lançando-se mão dos instrumentos existentes adequados para a menor degradação possível.

Ou como observa José Renato Nalini²⁴⁴ que:

[...] preservação e progresso não são ideais incompatíveis. A tutela do ambiente é perfeitamente conciliável com a necessidade de o Brasil progredir. Neste país de paradoxos, pode parecer sofisticação preocuparem-se alguns com o desenvolvimento sustentável, alternativa de criação de riquezas sem destruir os suportes dessa criação.

E citando Gustavo Krause²⁴⁵, o autor traz uma afirmação incontestável, segundo a qual “a cada dia que passa, consolida-se a percepção de que o desenvolvimento econômico não se move entre o infinito dos recursos naturais e o infinito do crescimento, como um bem absoluto”. Vê-se, pois, a necessidade de realização de um desenvolvimento ambientalmente viável, equilibrado.

Importante mencionar que a proposta de desenvolvimento sustentável na atividade agrária não exclui a utilização da propriedade rural. A regra é a utilização com preservação e conservação ambiental. A não-utilização é recomendada somente em situações específicas, pois, como visto, a propriedade imobiliária rural é um bem de produção.²⁴⁶ Um bem que deve produzir de forma ambientalmente sustentável, garantir a produção de hoje e de amanhã,

²⁴³ FIORILLO, 2005, op. cit., p. 29.

²⁴⁴ NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 2. ed. Campinas, SP: Millennium, 2003. p. 135.

²⁴⁵ Texto de KRAUSE, Gustavo. A natureza revolucionária da sustentabilidade. In: CVALCANTI, Clóvis (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999. p. 16, apud NALINI, 2003, op. cit., p. 135.

²⁴⁶ Luciano de Souza Godoy enfatiza bem esse aspecto. GODOY, 1999, op. cit., p. 71.

respeitar o meio ambiente e assegurar a qualidade de vida e o desenvolvimento do ser humano.

CAPÍTULO 4 REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ASPECTOS OBRIGACIONAIS

4.1 O trabalhador rural e o meio ambiente

Como visto, a realização da reforma agrária é uma necessidade para o Brasil. Em razão da sua importância e, tendo em vista os reflexos que gera, é necessário que seja concretizada de forma a resolver efetivamente o problema da má distribuição de terras no país, bem como as consequências sociais daí decorrentes.

Um dos aspectos de observância obrigatória nesse processo é a conservação dos recursos ambientais, de maneira a possibilitar ao trabalhador rural não apenas o acesso à terra, mas também sua exploração contínua e sustentável.

Ou seja, para que atenda o objetivo proposto, a reforma agrária deve ser realizada de forma ambientalmente sustentável. E isso, como também já analisado, não deve ser visto como um discurso politicamente correto, mas sim como uma questão séria e real que deve ser enfrentada. A implementação e a viabilidade dos projetos governamentais de cunho sócio-econômico dependem da conjugação de diversos fatores, dentre os quais a conservação do meio ambiente sempre se faz presente.

É dentro desse contexto que se passa a analisar, neste momento do trabalho, os aspectos obrigacionais que envolvem a realização da reforma agrária de forma sustentável. Tanto o trabalhador rural, como cidadão e agora titular da propriedade, bem como o Poder Público, responsável pela satisfação do interesse público, têm direitos e deveres diante da necessidade da tutela ambiental.

4.1.1 O direito subjetivo à exploração sustentável nos assentamentos de reforma agrária

O artigo 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988, assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O direito ao meio ambiente decorre de uma nova forma de cidadania²⁴⁷, mais ampliada, que reconhece o surgimento de novos direitos, novos anseios sociais.

É a chamada cidadania ecológica ou cidadania do cotidiano, como preferem

²⁴⁷ A cidadania é expressão que identifica a qualidade da pessoa que, estando na posse de sua plena capacidade civil, também se encontra investida no uso e gozo de seus direitos políticos, que se indicam, pois, o gozo dessa cidadania (A definição é fornecida por SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 168).

alguns autores²⁴⁸, cujo conteúdo abrange as características das cidadanias civil, política e social e as integra a novos direitos e novas condições de vida aspiradas pelo cidadão contemporâneo. A respeito, merece transcrição de trecho de Roxana Cardoso Brasileiro Borges²⁴⁹ que diz que

Tal ampliação da cidadania coincide com a luta por uma democracia material. A superação daquela cidadania limitada aos direitos civis, políticos e sociais implica a realização de uma democracia substancial ou material, que supera a democracia predominantemente formal. E o direito do meio ambiente localiza-se nesse plano como um dos valores democráticos do momento atual, mais um espaço de atuação do indivíduo, a ser materialmente realizado.

Ao utilizar a expressão “todos”, o legislador constituinte não excluiu absolutamente ninguém do direito de viver em um ambiente equilibrado, ou seja, toda pessoa humana, independentemente de nacionalidade, raça, sexo, profissão, etc., tem o direito subjetivo, oponível *erga omnes*²⁵⁰, de viver bem sob o ponto de vista ambiental. Qualquer pessoa pode se valer dos instrumentos legais disponíveis e utilizá-los na defesa do meio ambiente ameaçado ou violado.

O legislador constituinte buscou inspiração no direito estrangeiro, como se pode verificar do artigo 45-1 da Constituição da Espanha: “Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”.²⁵¹

O jurista francês Michel Prieur, em artigo em que analisa a Carta do Meio Ambiente e a Constituição francesa, conclui que houve o reconhecimento de um direito subjetivo ao meio ambiente no ordenamento jurídico francês. Nesse sentido, leciona que:

*C'est pour justement nier l'existence de ce droit malgré la rédaction de l'art. 1 de la Charte, que la théorie des objectifs de valeur constitutionnelle a été évoquée. En réalité, selon nous, l'art. 1 énonce un droit nouveau subjectif invocable devant les tribunaux et permettant de rendre effectif le droit de l'homme à l'environnement. Certes sa mise en oeuvre sera complexe et les tribunaux devront apprendre à en préciser la portée [...].*²⁵²

²⁴⁸ Pierre Alphanéry chama essa nova forma de cidadania de “cidadania do cotidiano”, que abrange o indivíduo em suas várias posições no seu relacionamento com diversos setores da sociedade, uma expansão da cidadania aos inúmeros espaços nos quais o indivíduo age. (A respeito, ver BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999. p. 28-29).

²⁴⁹ Ibid., p. 29.

²⁵⁰ O direito ao meio ambiente pode ser exercido em face de todos que o ameacem ou violarem.

²⁵¹ Tradução da autora: “Todos têm direito a desfrutar de um meio ambiente adequado para o desenvolvimento da pessoa, assim como o dever de conservá-lo”.

²⁵² PRIEUR, Michel. La Charte de l'environnement et la constitution française. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 11, n. 42, p. 269, abr./jun. 2006. Tradução nossa: “Não se pode negar a existência desse direito, apesar da redação do art. 1º da Carta, que a teoria dos objetivos de valor constitucional evocou. Na verdade, para nós, o art. 1º anuncia um novo direito subjetivo invocado perante os tribunais e que permite tornar efetivo o direito do homem ao meio ambiente. Certamente essa iniciação será complexa e os tribunais deverão fixar o seu alcance [...]”. “

A busca pelo equilíbrio ecológico, como acentuado no dispositivo constitucional, não significa uma permanente inalterabilidade das condições naturais. Como leciona Paulo Affonso Leme Machado²⁵³, “contudo, a harmonia ou a proporção e a sanidade entre os vários elementos que compõem a ecologia – populações, comunidades, ecossistemas e a biosfera – hão de ser buscadas intensamente pelo Poder Público, pela coletividade e por todas as pessoas”.

Ao definir o meio ambiente como bem de uso comum do povo, a Constituição inseriu a função socioambiental da propriedade no seu conceito. O Poder Público passa a figurar não como proprietário de bens ambientais, mas como um gestor que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão.²⁵⁴

A sadia qualidade de vida, por sua vez, só pode ser conseguida e mantida se o meio ambiente estiver ecologicamente equilibrado. Viver em um ambiente não poluído passa a ser um direito, o direito à sadia qualidade de vida a todos assegurada.

O fundamento do direito ao meio ambiente está na dignidade da pessoa humana, como um dos pilares da República Federativa do Brasil, bem como na busca pela construção de uma sociedade livre, justa e solidária e na promoção do bem de todos, como alguns dos ideais a serem alcançados pelo país.

O direito à vida digna, com qualidade contínua, justifica a proteção do meio ambiente como bem jurídico, e o insere dentro do conceito de piso mínimo vital, explicado por Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

Nossa Constituição Federal, exatamente no sentido de estabelecer concretamente o significado dos direitos considerados essenciais à dignidade da pessoa humana, regrou um mínimo destinado aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a ser assegurado pelo Estado Democrático de Direito, garantindo fundamentalmente no âmbito dos direitos ambientais materiais disciplinados na Carta Magna os direitos à educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, proteção à infância e assistência aos desamparados (art. 6º) como um verdadeiro piso mínimo vital a ser necessariamente assegurado por nosso Estado Democrático de Direito.²⁵⁵

Interessante decisão judicial aponta que o direito ao meio ambiente sadio se sobressai em relação ao interesse particular, ainda quando se refere a pessoas menos favorecidas. Nesse sentido:

Meio ambiente – Loteamento irregular – Moradias construídas à margem de

²⁵³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 15. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 121.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 122.

²⁵⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Princípios do processo ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 37.

reservatório de água, localizado em zona de Mata Atlântica – Condenação dos responsáveis pelo empreendimento clandestino, com remoção das famílias instaladas no local, que se impõe – Circunstância de se tratar de núcleos familiares de baixa renda que não impede a tutela ambiental, mormente se se considerar que o loteamento irregular foi levantado às margens de represa responsável pelo abastecimento de água de grande centro urbano – Prevalência, na hipótese, do interesse público sobre o particular.²⁵⁶

O direito ao meio ambiente abrange o direito ao meio ambiente rural, que é aquele que tem mais relação com o meio ambiente natural. É o que leciona Celso Antonio Pacheco Fiorillo²⁵⁷ quando diz que “neste caso o meio ambiente afetado é propriamente o natural, principalmente o localizado nas áreas não urbanas, compreendendo a fauna, a flora e a população situadas no meio ambiente natural”.

Todo homem que vive no campo tem direito ao meio ambiente rural ecologicamente equilibrado. O trabalhador rural e o assentado, ou seja, aquele que recebe uma porção de terra através do programa de reforma agrária, tem o direito subjetivo de viver em um ambiente saudável.

A propósito, a reforma agrária pode ser entendida enquanto direito fundamental do homem. Está intimamente ligada com a dignidade da pessoa humana, como bem observa Ana Paula Gularte Liberato:

Sendo a reforma agrária, conceitualmente, o instituto jurídico destinado à propulsão da justa distribuição de terra e da produtividade (Lei nº 4.054/64, art. 1º, § 1º), pode-se afirmar que esta distribuição equitativa está intimamente correlacionada com a dignidade da pessoa humana, uma vez que os indivíduos só adquirem uma condição digna de vida ao possuírem uma situação de sobrevivência. Em estando a reforma agrária vinculada com a dignidade da pessoa humana, isto é, a reforma agrária possibilita a propulsão da dignidade da pessoa humana, este instituto jurídico pode ser considerado um direito fundamental do homem, uma vez que é capaz de materializar e efetivar os direitos subjetivos inerentes à condição humana.²⁵⁸

O direito subjetivo à exploração sustentável nos assentamentos de reforma agrária, por decorrência também um direito fundamental relacionado com a dignidade da pessoa humana, pode ser exercido de várias formas, como exemplo, exigindo-se do Estado o direito à informação e à educação ambiental, ajuizando-se ações visando preservar o meio ambiente, seja individualmente, seja coletivamente através dos órgãos competentes, etc.

Vale destacar a defesa processual do meio ambiente rural, assegurada pelo acesso de todos à justiça. Referida proteção pode ser tanto ressarcitória, pressupondo a existência do dano ambiental e independentemente da ilicitude da atividade, bem como inibitória, para

²⁵⁶ Resp. 403.190/SP 2ª T. – STJ – v.u. rel. Min. João Otávio de Noronha.

²⁵⁷ FIORILLO, 2004, op. cit., p. 158.

²⁵⁸ LIBERATO, Ana Paula Gularte. **Reforma agrária: direito humano fundamental**. Curitiba: Juruá, 2006.

impedir a prática ou a continuação de um ilícito, independentemente de dano.

A tutela inibitória é uma tutela jurisdicional que visa efetivar direitos não-patrimoniais, entre os quais se inclui o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Como bem enfatiza Luiz Guilherme Marinoni “a tutela inibitória coletiva pura tem sido utilizada com certa frequência, sendo significativo o seu uso nas ações, v.g., que uma fábrica que ameaça agredir o meio ambiente inicie suas atividades”.²⁵⁹

O assentado também tem o direito subjetivo à exploração sustentável nos assentamentos de reforma agrária. Não basta o Estado distribuir a terra. De igual forma, deve dar condições de seu cultivo de forma sustentável e contínua.

A sustentabilidade dos assentamentos de reforma agrária deve ser considerada uma meta, um objetivo a ser alcançado por todos os envolvidos, inclusive o Estado.

Não pode ser vista como mais um óbice à efetivação dos programas de reforma agrária. Muito pelo contrário. A realização do desenvolvimento sustentável nas terras que são objeto de reforma agrária é um fator que vem corroborar a importância do programa, bem como legitimá-lo na busca de uma sociedade livre, justa e solidária, que promova o bem de todos.

Caso o Poder Público não cumpra com seu papel, é necessário que o direito subjetivo do assentado à exploração sustentável nos assentamentos de reforma agrária seja exercido através dos meios próprios, como exemplo exigindo-se a realização prévia do licenciamento ambiental da área, buscando-se informação sobre os aspectos ambientais do lugar, ajuizando-se ação popular na defesa do meio ambiente, etc.

Tão importante quanto ter a terra é saber e poder cultivá-la de forma a torná-la produtiva, atendendo sua função socioambiental. Isso é um direito constitucionalmente assegurado, que deve ser exercido quando necessário.

4.1.2 O dever de preservação do meio ambiente rural

O agravamento da questão ambiental ao longo dos tempos provocou alterações da função do Estado, que passa a compartilhar com os indivíduos e com a sociedade, as responsabilidades pela proteção do meio ambiente. Essa tendência foi incorporada pela Constituição vigente “impondo-se ao Poder Público e à coletividade” o dever de defender e

²⁵⁹ MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela inibitória**: individual e coletiva. 4. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p. 78.

preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.²⁶⁰

Surge o chamado “Estado ambiental”, que não se confunde com o Estado liberal²⁶¹ nem com o Estado social²⁶². Nele a principal instituição é a natureza, e a proteção do meio ambiente, sua finalidade. E seus cidadãos, os sujeitos de direito, inclusive aqueles excluídas pelos Estados liberal e social.²⁶³

Assim, o surgimento do Estado ambiental e da cidadania ecológica²⁶⁴ refletem a institucionalização da crise ambiental e a necessidade da participação de todos, Estado e sociedade, no enfrentamento da questão.

A Carta Política de 1988 impõe à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Ou seja, a sociedade como um todo, e cada integrante dela, individualmente considerado, é responsável pela preservação não apenas do meio ambiente, mas também da espécie humana.

Importante apontar algumas considerações acerca da utilização da expressão “dever” e “obrigação”.

A palavra “dever”, derivada do latim “debere”, significa o fato de se encontrar uma pessoa sujeita ao cumprimento de uma obrigação, em virtude da qual terá de *dar* ou *restituir alguma coisa, fazer ou não fazer alguma coisa*.²⁶⁵

Orlando Gomes, doutrinador do direito privado, leciona que “no mais amplo sentido, a palavra *obrigação* é sinônimo de *dever*. [...] Tecnicamente, *obrigação* é espécie do gênero *dever*, reservando-se o termo para designar o dever correlato a um direito de crédito”.²⁶⁶

Dever ou obrigação, seja qual for a expressão adotada, o certo é que o indivíduo, integrante da sociedade, tem a responsabilidade, constitucionalmente determinada, de salvaguardar o meio ambiente em que vive. Deve, assim, adotar uma postura atuante e construtiva no sentido de sempre buscar a mais ampla proteção dos recursos ambientais.

O fundamento de importante incumbência decorre do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O direito à vida digna, com qualidade contínua, justifica a proteção do meio ambiente como bem jurídico, e insere sua preservação dentro do conceito de piso mínimo vital.

²⁶⁰ Ver artigo 225 da Constituição Federal, acima citado.

²⁶¹ Em que a preocupação maior é o mercado.

²⁶² Já no Estado social, o Estado em si é o motor da sociedade, sendo sua manutenção a maior preocupação dos governantes.

²⁶³ BORGES, R.C.B., 1999, p. 25 et seq.

²⁶⁴ Acima estudada.

²⁶⁵ SILVA, 1999, p. 265.

²⁶⁶ GOMES, Orlando. **Obrigações**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 11.

A dignidade da pessoa humana, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, bem como a busca pela construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos, como alguns dos objetivos fundamentais corroboram a necessidade de preservação do meio no qual todos estão inseridos.

Vale destacar ainda que o dever de preservação ambiental acha-se intimamente ligado à responsabilidade das atuais gerações perante as futuras. Trata-se da adoção do princípio da solidariedade transgeracional, de natureza eminentemente ética, previsto desde a Declaração de Estocolmo até a expressa menção na Constituição vigente. Como bem observa Vladimir Passos de Freitas²⁶⁷:

Nada, pois, mais justo que, com os olhos voltados para as classes menos favorecidas, respeitar o princípio da solidariedade transgeracional, seja porque a ética nos obriga a deixar aos nossos descendentes um mundo com os recursos necessários a uma vida saudável, seja porque a Carta Magna assim o determina. E mais. Se alguma lei ou decreto, explícita ou implicitamente, contiver dispositivo em sentido contrário, deverá ser argüida como inconstitucional perante o Poder Judiciário.

O dever de proteção ambiental abrange todos os aspectos do meio ambiente, incluindo o meio ambiente rural. Como visto, é nesse específico meio que a relação com os recursos naturais, ou o chamado meio ambiente natural, se revela mais íntima.

O homem que vive no campo, que trabalha com a terra, tem mais contato com os recursos naturais. Evidentemente, conhece mais as reações da natureza quando agredida e, por via de consequência, também sabe como preservá-la.

O trabalhador rural, como integrante da sociedade, tem o dever constitucional de preservar o meio ambiente. É possível que venha a se tornar proprietário de áreas rurais, através dos programas de reforma agrária. Assim, como titular do direito de propriedade deve, também, cumprir a função socioambiental de sua terra.

O artigo 225, do Texto Maior, igualmente impõe o dever de proteção ambiental ao Poder Público, como oportunamente será analisado. Mas no que tange ao homem do campo, ao trabalhador rural e àquele que foi contemplado com uma porção de terra através da reforma agrária, ou seja, o assentado, o dever de preservação do meio ambiente também se faz presente.

A respeito, vale colacionar ementa de acórdão exarado pelo Superior Tribunal de Justiça, reconhecendo o dever do proprietário rural de preservar o meio ambiente: “Dano ambiental – Propriedade rural – Pastagens em faixa ciliar – Imóvel adquirido já desmatado –

²⁶⁷ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005a. p. 239.

Irrelevância – Perpetuação da lesão ao meio ambiente que obriga o novo proprietário a preservar a área.”²⁶⁸

Ainda: “Dano ambiental – propriedade rural – Desmatamento – Obrigatoriedade do proprietário pela recomposição de matas nativas, ainda que tal atividade tenha sido levada a efeito pelo antigo proprietário – Inteligência da Lei nº 8.171/91.”²⁶⁹

É cediço que o Estado deve auxiliar o indivíduo no cumprimento de seu dever. Mas seja na condição de trabalhador rural, seja na condição de proprietário, é necessária a preocupação no trato com o meio ambiente por parte daqueles que lidam diretamente com a terra, que retiram continuamente da natureza os recursos para o exercício de suas atividades.

É preciso que a exploração da terra seja concretizada sem prejuízo da conservação dos recursos ambientais, gerando inclusão social. É preciso que a propriedade rural seja desenvolvida de forma sustentável.

Quando se fala em preservação do meio ambiente rural, alguns assuntos são bastante debatidos, como a utilização dos agrotóxicos, dos transgênicos, a preservação das florestas e a exploração sustentável de madeiras, etc.

A busca pelo aumento da produtividade e do desenvolvimento econômico faz com que o homem ultrapasse as barreiras da sustentabilidade, mediante exploração desenfreada dos recursos ambientais e adoção de técnicas prejudiciais à saúde e à vida do homem.

A utilização excessiva e descuidada dos agrotóxicos é um exemplo de como o meio ambiente rural vem sendo desrespeitado.

Os agrotóxicos são substâncias ou mistura de substâncias de natureza química destinadas a prevenir, destruir ou repelir, direta ou indiretamente, qualquer forma de agente patogênico ou de vida animal ou vegetal que seja nociva às plantas e animais úteis, seus produtos e subprodutos e ao homem.²⁷⁰

A utilização de tais substâncias visa garantir a produtividade. No entanto, pela forma excessiva e descuidada como vem sendo utilizada no Brasil, só vem causando prejuízos ao meio ambiente e ao ser humano.

O seu uso excessivo torna as espécies de insetos e ácaros cada vez mais resistentes, gerando um ciclo vicioso que acaba culminando com a contaminação dos alimentos consumidos pela população. De acordo com a FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação, o Brasil é um dos países que mais exageram na

²⁶⁸ Resp. 217.858-PR – 2ª T. - STJ – rel. Min. Franciulli Netto.

²⁶⁹ EDcl. No AgRg no REsp 255.170-SP – 1ª T. – STJ – rel. Min. Luiz Fux.

²⁷⁰ Essa definição é fornecida pela NRR – 5, 5.1.1. A respeito, ver FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. O bem estar do trabalhador rural como função socioambiental da propriedade. In: LIMA, André (Org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002. p. 385.

aplicação de agrotóxicos nas lavouras.²⁷¹

Além disso, a sua utilização descuidada, mediante o não-fornecimento ou a não-manutenção dos equipamentos de proteção individual dos trabalhadores rurais na aplicação do produto, tem feito muitas vítimas, gerando um dos mais sérios problemas à saúde do trabalhador da lavoura.

Não se pode desconsiderar a importância econômica da atividade agrícola, entretanto, torna-se necessário estabelecer um equilíbrio entre a atividade econômica e o bem-estar, a vida daqueles que dependem desta atividade como meio de subsistência, não meio de risco e de morte no trabalho.²⁷²

A importância da questão foi reconhecida pelo legislador constituinte quando, em seu artigo 225, § 1º, inciso V, determina que o Poder Público controle a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.²⁷³

Outra questão bastante discutida no que se refere à preservação do meio ambiente rural é a adoção dos Organismos Geneticamente Modificados (OGM).

Os organismos geneticamente modificados são resultados de genes transportados de espécies diferentes, representando uma anomalia artificial criada pelo homem e pela ciência e, como tal, devem ser amplamente avaliados em relação às possíveis consequências de sua existência nos ecossistemas naturais.²⁷⁴

Apesar dos benefícios que a engenharia genética poderia, em princípio, proporcionar à sociedade, o seu uso e disseminação geram, igualmente, profundas controvérsias quanto aos aspectos éticos, econômicos, sociais e, em especial, quanto aos efeitos da liberação de organismos geneticamente modificados no meio ambiente e o seu impacto na saúde humana e animal.²⁷⁵

Uma planta transgênica, por exemplo, resistente a determinado tipo de patógeno, a princípio vantajosa do ponto de vista econômico, pode combinar-se com indivíduos da mesma espécie, porém sem as mesmas alterações no genoma, determinando o desenvolvimento de uma nova geração cujas características genéticas são imprevisíveis e que podem transformá-la

²⁷¹ FIGUEIREDO, 2002, op. cit., p. 384.

²⁷² ROCHA, Julio César de Sá da. Direito ambiental e meio ambiente do trabalho: considerações sobre o ambiente de trabalho rural e a questão dos agrotóxicos. In: VARELLA, Marcelo D.; BORGES, Roxana Cardoso B. (Org.). **O novo em direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 177.

²⁷³ Sobre os agrotóxicos, a Lei nº 7.802/89 dispõe sobre sua utilização, estabelece obrigações específicas do empregador com seus empregados quando da sua utilização na produção agrícola, etc.

²⁷⁴ RIOS, Aurélio Virgílio Veigas. O meio ambiente no meio rural: dos agrotóxicos à biotecnologia. In: LIMA, André (Org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 283.

²⁷⁵ RIOS, 2002, op. cit., p. 284.

em praga em um determinado ambiente, devido às possíveis vantagens competitivas em relação às demais populações que habitam a mesma área.²⁷⁶

A Constituição vigente também abordou a questão, em seu artigo 225, § 1º, inciso II, quando determina que o Poder Público deve preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético. De igual modo, o inciso V do artigo acima citado, obriga a realização de Estudo de Impacto Ambiental antes de qualquer atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.²⁷⁷

Por fim, a preservação das florestas e a exploração sustentável de madeiras também é um tema intimamente ligado à preservação do meio ambiente rural.

A derrubada de florestas e as queimadas têm gerado a intensificação do efeito estufa, também conhecido como aquecimento global. Em razão da importância do tema, far-se-ão breves considerações sobre ele.

Ao chegar à Terra, parte da energia do Sol é aprisionada na atmosfera e isso a mantém a uma temperatura benéfica chamada pelos cientistas de efeito estufa, que garante a vida na terra e nos oceanos, com a diversidade e complexidade que se conhece.

Ocorre que, nas últimas décadas, a temperatura média do planeta está aumentando, intensificando o efeito estufa. A razão está na concentração de gases na atmosfera, sobretudo o dióxido de carbono (CO₂). Os principais energéticos utilizados pelo homem nos últimos séculos, tais como madeira, carvão, petróleo e gás natural, liberam carbono (C) na atmosfera, contribuindo para o sobreaquecimento.

O ciclo de absorção e liberação de carbono é um dos mais amplos e importantes do meio ambiente e envolve ar, terra, seres vivos, águas doces e oceanos. As plantas, por exemplo, absorvem carbono e o armazenam. Mas a liberação de carbono no ambiente, pelo homem, acontece numa velocidade maior do que a capacidade de absorção do ambiente. Segundo dados da Convenção das Nações Unidas sobre o assunto, os níveis de CO₂ na atmosfera estão crescendo 10% a cada 20 anos.²⁷⁸

A derrubada de florestas e as queimadas estão agravando o aquecimento global. Como importante fonte de absorção e armazenamento de carbono, a diminuição das florestas

²⁷⁶ VARELLA, Marcelo; FONTES, Eliana; ROCHA, Fernando. **Biossegurança e biodiversidade: contexto científico e regulamentar**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 96-97.

²⁷⁷ O assunto é estudado pela biossegurança ou biotecnologia.

²⁷⁸ As informações sobre a intensificação do efeito estufa foram obtidas em MONTIOIA, Paulo. Entenda o que é o "efeito estufa" e como ele provoca o aquecimento global. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 2 fev. 2007. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/02/02/materia.2007-02-02.8996318577/view>>. Acesso em: 20. set. 2007.

no mundo tende a agravar a situação do meio ambiente.

As consequências do aquecimento global já são cotidianamente sentidas pelo homem. Muitos ecossistemas são atingidos e espécies vegetais e animais estão ameaçadas de extinção. Derretimento de geleiras, alagamento de ilhas e regiões litorâneas, tufões, furacões, maremotos e enchentes podem ocorrer com mais intensidade. Essas alterações climáticas podem influenciar negativamente na produção agrícola, reduzindo a quantidade de alimentos.²⁷⁹

É nesse contexto que a preservação das florestas e a exploração sustentável de madeiras se faz necessária, a fim de atenuar os efeitos do aquecimento global, salvaguardando o meio ambiente para as gerações futuras.

De igual modo, a Constituição reconhece a importância das florestas. Determina, em seu artigo 225, § 1º, inciso III, que o Poder Público deverá definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.²⁸⁰

Assim, a preservação do meio ambiente rural pode ser efetivada de inúmeros modos, conforme será visto no capítulo seguinte. Seja como for, o importante é que se faça de forma consciente, no exercício do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4.2 O Poder Público e a questão ambiental rural. Legislação, Políticas Públicas e Jurisdição

A Constituição vigente impõe o dever de preservação ambiental ao Poder Público. Além da sociedade, o Estado deve atuar favoravelmente no sentido de proteger o meio ambiente, haja vista a supremacia do interesse público sobre o interesse particular.

Esse dever abrange a preservação do meio ambiente rural, como meio diretamente relacionado com a conservação dos recursos naturais, tais como a fauna, a flora, etc.

A importância da questão ambiental e a conseqüente repartição do dever de sua preservação entre o Poder Público e a sociedade fez surgir o chamado “Estado Ambiental”, definido por Vicente Bellver Capella²⁸¹ como aquele “que se propõe a aplicar o princípio da solidariedade econômica e social, para alcançar um desenvolvimento sustentável orientado a

²⁷⁹ Cf. EFEITO estufa. Disponível em: <<http://www.suapesquisa.com/efeitoestufa/>>. Acesso em: 20. set. 2007.

²⁸⁰ Diversos documentos internacionais dispõem sobre a questão do aquecimento global, como exemplo, o Protocolo de Kioto. No âmbito interno, tem-se a Lei de Florestas Públicas (Lei nº 11.284/06), que visa disciplinar o uso das florestas no país, regularizando, sobretudo, a exploração de madeiras.

²⁸¹ Apud LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2002. p. 28. __

buscar a igualdade substancial entre os cidadãos mediante o controle jurídico do uso racional do patrimônio natural”.

Trata-se de um Estado Democrático e de Direito, como preceitua o artigo 1º da Constituição, acrescido de um adjetivo que indica a preocupação com a sustentabilidade. Tendo em vista o reconhecimento dos riscos ambientais e da gravidade dos problemas daí decorrentes, surge um Estado com novos fins e limites, redefinindo o conteúdo da função social da propriedade, garantindo maior participação e cooperação da sociedade e estabelecendo responsabilidades e programas de recuperação ambiental.²⁸²

A atuação do Estado na defesa do meio ambiente pode se dar através do exercício das três funções estatais, quais sejam, legislativa, executiva e jurisdicional, definidas na Constituição Federal, em seu artigo 2º, como a “separação de Poderes”.

Esboçada pela primeira vez por Aristóteles, na obra “Política”, detalhada, posteriormente, por John Locke, no “Segundo tratado do governo civil” e consagrada na obra de Montesquieu, “O espírito das leis”, a divisão e distribuição clássicas das funções do Estado atuam de forma conjunta na salvaguarda do meio ambiente.²⁸³

Em primeiro lugar, tem-se um Estado legislador. A atuação estatal na tutela ambiental se dá através da elaboração de leis protetoras, que levem em conta as peculiaridades locais e a máxima conservação do meio ambiente em todos seus aspectos.

A competência para legislar sobre meio ambiente, segundo a Carta Política, tendo em vista o princípio da predominância de interesses como norteador da repartição de competências, é concorrente²⁸⁴ entre a União, Estados e Distrito Federal, cabendo ao Município legislar sobre assuntos de interesse ambiental local.

Nos termos do artigo 24, §1º, da Constituição, cabe à União estabelecer as normas gerais e, aos Estados e ao Distrito Federal, suplementar essas normas. Aos Municípios, por sua vez, compete suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, conforme determina o artigo 30, II do Texto Maior.

Oportuno frisar, conforme faz Celso Antonio Pacheco Fiorillo, que os Estados e Municípios jamais poderão legislar de modo a oferecer menos proteção ao meio ambiente do que a União. A esta cabe, tão-só, fixar regras gerais. Além disso, a competência concorrente dos Estados e Municípios revela-se importante, porquanto esses entes encontram-se mais

²⁸² Ibid., loc. cit.

²⁸³ MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 369.

²⁸⁴ Competência concorrente é aquela que se caracteriza pela possibilidade de todos os entes disporem sobre a mesma matéria, cabendo à União legislar sobre normas gerais. A respeito, ver artigo 24, incisos V, VI e VII, da Constituição Federal.

atentos e próximos aos interesses e peculiaridades de uma determinada região, estando, portanto, mais aptos a efetivar a proteção ambiental reclamada pelo Texto Maior.²⁸⁵

Vale trazer ementa de acórdão exarado pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, que retrata a importância da legislação na proteção do meio ambiente:

Ação direta de inconstitucionalidade – Constituição Estadual – Emenda Constitucional – Meio Ambiente – Norma que, ao alterar o texto da Carta local, exclui de proteção ambiental dispensada à zona costeira e litorânea, porto municipal – Circunstância que pode ocasionar danos irreparáveis ou de difícil reparação ao ecossistema de todo o Estado-membro – Concessão de liminar para suspender os efeitos da norma questionada que se impõe.²⁸⁶

O cumprimento das normas ambientais ocorre através do exercício da competência material ou administrativa comum a todos os entes da Federação Brasileira, quando relacionada à proteção do meio ambiente, nos termos do artigo 23, VI e VII da Constituição da República. Ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos de forma conjunta e integrada, devem agir no sentido de resguardar o patrimônio ambiental do país.

A implementação dos valores estabelecidos pelos princípios e normas jurídicas, que veiculam as finalidades a serem alcançadas pela sociedade, traz a idéia das políticas públicas realizadas pelo Estado.

Assumindo seu papel de gestor das políticas de interesse coletivo e unindo o interesse público ao desenvolvimento sustentável, deve o Estado buscar meios para atender à necessidade de proteção dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações, atendendo o disposto na Constituição Federal.

Em um dos poucos conceitos da política pública elaborados pela doutrina brasileira, Fábio Konder Comparato afirma que

[...] a primeira distinção a ser feita, no que diz respeito à política como programa de ação, é de ordem negativa. Ela não é uma norma nem um ato, ou seja, ela se distingue nitidamente dos elementos da realidade jurídica, sobre os quais os juristas desenvolveram a maior parte de suas reflexões [...] Mas, se a política deve ser claramente distinguida das normas e dos atos, é preciso reconhecer que ela acaba por englobá-los como seus componentes. É que a política aparece, antes de tudo, como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. [...] Constitui o cerne da moderna noção de serviço público, de procedimento administrativo e de direção estatal da economia. A política, como conjunto de normas e atos, é unificada pela sua finalidade. Os atos,

²⁸⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 6. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 77-78.

²⁸⁶ ADIn 888.2004.003654-4/001 – Sessão Plenária – TJPB – v.u. rel. Des. Jorge Ribeiro Nóbrega.

decisões ou normas que a compõem, tomados isoladamente, são de natureza heterogênea e submetem-se a um regime jurídico que lhes é próprio.²⁸⁷

Nesse sentido, o Estado, responsável que é pela preservação ambiental, elabora políticas públicas direcionadas à tutela do meio, em especial o meio ambiente rural, informando e educando a população campesina, por exemplo, sobre os riscos ambientais e conscientizando-a acerca da necessidade de sua preservação.

O Estado também pode orientar o trabalhador rural a utilizar técnicas de cultivo e exploração da terra ambientalmente sustentáveis, bem como realizar licenciamento ambiental e estudo prévio de impacto ambiental de determinada área, antes de se efetivar o assentamento para fins de reforma agrária, etc.

Importante destacar que, nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, todo ato estatal que resulte em dano ambiental enseja sua responsabilidade objetiva, ou seja, independentemente da apuração de culpa.²⁸⁸

O dever de cuidar do meio ambiente é tão importante que, quando o Estado cumpre com seu mister, tal fato deve ser reconhecido. É o que se deu no julgamento da ação civil pública movida pelo Ministério Público paulista em face da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto e da Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB/RP), em que se postula a abstenção de exploração de determinado imóvel rural adquirido pela Municipalidade, bem como na obrigação de recompor a sua cobertura florestal, condenação por danos causados ao meio ambiente e demarcação e averbação da reserva legal de 20%, prevista no Código Florestal. Segue trecho da r. sentença que julgou improcedente a ação:

Não se nega que as requeridas tenham a obrigação de preservação e recuperação do meio ambiente, ainda que tenha sido degradado por ato de terceiros, no entanto, tal obrigação, dentro de sua propriedade, se limita à área de preservação permanente, e pelo que se extrai do trabalho pericial juntado aos autos, as requeridas vêm cumprindo a contento com suas obrigações ambientais (ver resposta aos quesitos de fls. 375/376), na medida em que começam a implantação de um novo conjunto residencial.²⁸⁹

A omissão do Poder Público no cumprimento de seu dever constitucional, bem como a conduta danosa ao meio ambiente, são coibidas pelo próprio Estado, no exercício de sua função jurisdicional, independente e harmônica com relação às demais.

²⁸⁷ COMPARATO, Fábio Konder. Juízo de constitucionalidade das políticas públicas. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, 1997. v. 2. p. 352-533.

²⁸⁸ A responsabilidade do Estado por danos ambientais será oportunamente analisada.

²⁸⁹ A r. sentença se refere ao processo nº 1.420/2005, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo. (destaque do autor).

O artigo 5º, inciso XXXV, da Carta Política assegura a todos o acesso aos órgãos jurisdicionais, sempre que houver ameaça ou lesão ao direito. Quando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado for ameaçado ou violado pelo próprio Poder Público, cabe ao Poder Judiciário, provocado por quem de direito, restabelecer o *statu quo ante* ambiental, se possível, ou aplicar as penalidades legais ao agente causador do dano.

Nesse sentido decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais: “Dano ambiental – Ação civil pública – Depósito de lixo em céu aberto – Dever do Poder Público de preservar o meio ambiente, impedindo a proliferação de atividades lesivas ao equilíbrio ambiental. Inteligência do art. 23, VI, da CF.”²⁹⁰

No mesmo passo entendeu o Tribunal de Justiça paulista:

Dano ambiental – Ação civil pública – Obrigação de fazer – Ocupação irregular de área de preservação permanente – Construção de residências em manguezal – Responsabilidade do Município pela ação danosa, em razão de sua competência no que se refere ao controle do uso, parcelamento e ocupação do solo – Inteligência dos arts. 225 c.c o art. 30, VIII, da CF.²⁹¹

Assim, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado impõe ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, seja através do exercício de sua função legislativa, executiva ou jurisdicional.

Quando o direito ao meio ambiente rural e à exploração sustentável nos assentamentos de reforma agrária for ameaçado ou violado pelo Poder Público, o homem que vive no campo deve exigir do Estado o cumprimento de seu dever, através dos diversos instrumentos de que dispõe para tanto, resguardando uma vida digna e com qualidade.

²⁹⁰ ApCív. Reexame Necessário – 1.0439.02.006428-3/001 – 4ª Câ. Cív. TJMG – rel. Des. Carreira Machado.

²⁹¹ Ap.Cív. 208.833-5/6-00 – 3ª Câ. de Direito Público – TJSP – rel. Des. Magalhães Coelho.

CAPÍTULO 5 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

5.1 Disposições preliminares

A preservação do meio ambiente rural e a realização da reforma agrária de forma sustentável podem ser efetivadas através de diversos instrumentos jurídicos à disposição tanto da sociedade como do Poder Público.

Os instrumentos jurídicos de proteção ambiental podem ser classificados, tendo em vista a função estatal exercida na tutela, em legislativos, administrativos e jurisdicionais, conforme se passa a analisar.

Vale destacar que todos os instrumentos jurídicos de proteção encontram previsão na lei, ou seja, são instrumentos legislativos de proteção ao meio ambiente. O critério aqui proposto visa apenas ressaltar os instrumentos legislativos, cuja efetivação depende do exercício da função executiva ou jurisdicional do Estado, que tenham relevância e pertinência com o objeto de estudo proposto.

Em razão disso, inicialmente, serão analisados os instrumentos legislativos de proteção, de um modo geral, para, após, discutir-se os principais instrumentos que reclamam uma atuação executiva ou jurisdicional do Estado para efetivarem a conservação ambiental.

Por fim, ressalta-se que as funções estatais de legislação, administração e jurisdição são exercidas, tipicamente, pelo seu respectivo órgão, ou seja, Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário, respectivamente. No entanto, é possível também que tais funções sejam exercidas de forma atípica por outro órgão quando, por exemplo, o Poder Executivo regulamenta a legislação ambiental.

5.2 Instrumentos legislativos de proteção ambiental

Os instrumentos legislativos de proteção ambiental podem ser entendidos como os diplomas legais que cuidam da preservação do meio ambiente, seja regulamentando o uso de determinada área, definindo condutas danosas ao meio ambiente e contrárias ao direito e respectivas penalidades, seja disciplinando a responsabilidade daqueles que causam danos ambientais, etc.

As leis que versam sobre o meio ambiente no Brasil não estão reunidas, codificadas em um único documento legal. Estão esparsas por todo o ordenamento jurídico,

em razão do aspecto transversal do direito ambiental, conforme já salientado.²⁹²

Tendo em vista a vasta legislação ambiental vigente no direito pátrio, destaca-se a relativa à proteção da flora, tais como o Código Florestal, a Lei que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) - (Lei 9.985/00), a Lei que regulamenta a gestão das florestas públicas no país (Lei nº 11.284/06), bem como as normas atinentes ao uso dos recursos hídricos no país, tais como o Código de Águas (Decreto nº. 24.643/34) e a Lei nº. 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos etc.

O espaço rural ambiental é disciplinado, principalmente, no Estatuto da Terra (Lei nº. 4.504/64) e na Lei Agrária (Lei nº. 8.629/93), enquanto o espaço urbano ambiental está regulamentado no Estatuto da Cidade (Lei nº. 10. 257/01).

A estrutura de um sistema responsável pela proteção do meio ambiente está prevista na Lei nº 6.938/81, que institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

O avanço da tecnologia e do conhecimento humano também refletem na tutela do meio ambiente como se vê na Lei nº 10.308/2001, que dispõe sobre os rejeitos radioativos, bem como na Lei 11.105/2005, que objetiva esclarecer normas de segurança e mecanismos de fiscalização no uso das técnicas de Engenharia Genética.

Vale mencionar que uma das formas necessárias de proteção ambiental é a previsão da responsabilização daquele que pratica conduta ou atividade considerada lesiva ao meio ambiente, nas esferas penal, civil e administrativa.

O artigo 225, § 3º, da Constituição Federal, dispõe a esse respeito, determinando que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

As condutas lesivas ao meio ambiente, contrárias ao direito e que submetem o infrator a diversas penas, inclusive a privação de sua própria liberdade, estão tipificadas na Lei nº 9.605/98²⁹³, por exemplo, o crime de destruição ou utilização com infringência das normas de proteção de floresta considerada de preservação permanente, conforme definição do artigo 38.

Referida lei, além de apontar a possibilidade de aplicação de sanções penais para as pessoas físicas, prática tradicional do direito penal (art. 2º), responsabiliza

²⁹² O caráter transversal do direito ambiental refere-se à influência do meio ambiente em todos os ramos do conhecimento humano que exigem o seu estudo, sua consideração em todos os aspectos possíveis, como o econômico, o social, o biológico, o psicológico, etc. A respeito, ver Capítulo 3.

²⁹³ Que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências.

penalmente também as pessoas jurídicas (art. 3º), sejam elas de direito público ou de direito privado.

A lei também prevê a aplicação de sanções àqueles que causam dano ao meio ambiente praticando infrações administrativas. A propósito, a Lei nº 9.605/98 dispõe sobre a responsabilização do infrator das normas ambientais administrativas definindo, em seu artigo 70, o conceito de infração administrativa ambiental como “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.

A aplicação das sanções conseqüentes de tais infrações decorrem do exercício do poder de polícia do Estado, que limita a atuação do indivíduo em prol do interesse público, no caso o meio ambiente. O artigo 72 da Lei nº 9.605/98 tipifica as sanções administrativas a serem aplicadas, como exemplo, a multa diária e o embargo de obra, dentre outras.

Paulo Affonso Leme Machado²⁹⁴ define o poder de polícia ambiental como a

[...] atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

Importante ressaltar que a responsabilidade penal e administrativa daquele que pratica conduta ou atividade lesiva ao meio ambiente observa o princípio da legalidade, lecionado por Julio Fabbrini Mirabete, como aquele em que “alguém só pode ser punido se, anteriormente ao fato por ele praticado, existir uma lei que o considere como crime”.²⁹⁵

Por fim, no que tange aos instrumentos legislativos de proteção do meio ambiente vale destacar a responsabilidade civil do causador do dano, ou seja, a obrigação de reparar o dano causado.

Em estudo sobre a responsabilidade civil como instrumento básico para a proteção do meio ambiente, o jurista espanhol Antonio Cabanillas Sanchez faz interessante apontamento sobre esse instituto dizendo que

La importancia del instituto de la responsabilidad civil como instrumento básico para la protección del medio ambiente, se explica, entre otras razones, por la escasa efectividad de la normativa ambiental, básicamente de índole administrativo. La desuetudo es una enfermedad crônica del Derecho ambiental. El

²⁹⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 15. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 328-329.

²⁹⁵ MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de direito penal**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 1997. p. 53.

*desuso de las normas ambientales no es un problema exclusivo de nuestro ordenamiento.*²⁹⁶

Destaca-se do artigo 225, § 3º, da Constituição Federal brasileira, que a responsabilidade civil pelos danos causados ao meio ambiente é objetiva²⁹⁷, ou seja, não exige qualquer elemento subjetivo para a sua configuração. Basta a existência do dano e o nexo de causalidade com a conduta do agente agressor. A propósito, interessante julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná acolhe a responsabilidade objetiva ambiental: “Meio ambiente – Desmatamento florestal – Faixa ciliar – Terreno adquirido despido da reserva de mata obrigatória – Irrelevância – Responsabilidade objetiva do adquirente em reparar o dano ambiental por tratar-se de obrigação *propter rem*.”²⁹⁸

Tanto as pessoas físicas como jurídicas, de direito público ou privado, podem ser obrigadas a reparar os danos ambientais que causam, admitindo-se inclusive a desconsideração da personalidade jurídica, quando necessária, diante da insuficiência patrimonial da empresa em indenizar os prejuízos causados, conforme se verifica no artigo 4º da Lei nº 9.605/98.

A responsabilidade civil, além disso, abrange os danos patrimoniais e extrapatrimoniais, ou seja, não patrimoniais, morais, advindos da atividade lesiva, conforme se pode verificar da ementa abaixo transcrita resultante de julgamento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

Dano moral – Indenização – Acidente ambiental – Vazamento de produto químico – Vítima residente no local afetado – Empresa causadora do evento danoso que providenciou a higienização da casa do ofendido, além de atendimento medido – Fatos aptos a causar apreensão e temor, motivadores da reparação moral – Verba devida.²⁹⁹

O Estado também pode ser responsabilizado por danos causados ao meio ambiente. Sua responsabilidade é objetiva em decorrência do que dispõe o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, segundo o qual “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos

²⁹⁶ SÁNCHEZ, Antonio Cabanillas. **La reparación de los daños al medio ambiente**. Pamplona: Aranzadi, 1996a. p. 40. Tradução da autora: “A importância do instituto da responsabilidade civil como instrumento básico para a proteção do meio ambiente, se explica, entre outras razões, pela escassa efetividade da normativa ambiental, basicamente de índole administrativa. A ‘desutilização’ é uma enfermidade crônica do Direito Ambiental. O desuso das normas ambientais não é um problema exclusivo do nosso ordenamento”. (destaque do autor).

²⁹⁷ O artigo 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81 já previa a responsabilidade objetiva do causador do dano ambiental, sendo recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

²⁹⁸ Ap. Cív. 157.103-1 – 2ª Câm. Cív. – TJPR – rel. Des. Bonejos Demchuk.

²⁹⁹ EI 2004.005.00271 – 13ª Câm. Cív – TJRJ – rel. Des. José de Samuel Marques.

casos de dolo ou culpa”.

Embora tenha havido muita discussão acerca da responsabilidade ambiental do Estado admitir ou não as excludentes de responsabilidade, tais como a força maior e a culpa da vítima, na verdade, a doutrina nunca admitiu a adoção da responsabilidade do Estado de forma integral. Ou seja, o direito pátrio admite as excludentes de responsabilidade ainda quando se fala em dano ambiental.³⁰⁰

Quanto ao dano ambiental, porém, a única excludente que pode ser validamente invocada é a ocorrência de força maior, aí incluído o fato da natureza, a menos que se pense na hipótese em que o próprio meio ambiente provoque o dano ambiental, por exemplo, no caso de incêndio florestal causado por um raio. Mesmo assim, tratando-se, obviamente, de fato da natureza, a hipótese ainda seria de força maior, e não de culpa da vítima.³⁰¹

Todo ato comissivo da Poder Público que resulte em dano ambiental enseja, então, sua responsabilidade objetiva, admitindo apenas a excludente da força maior, que também pode ser compreendida como fato ou evento não decorrente da ação do Estado.

Se o dano ambiental decorrer da conduta omissiva do Estado, em geral, prevalece na doutrina o entendimento de que deve ser aplicado o princípio da responsabilidade subjetiva, mediante a apuração da culpa estatal. Ou como leciona Celso Antônio Bandeira de Mello³⁰² quando diz que só faz sentido responsabilizar o Estado se ele descumprir o dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo.

Questão importante é a relativa à eventual responsabilidade solidária da Administração Pública com relação a danos ambientais causados por terceiros, oriundo de atividades de grandes empreendimentos econômicos normalmente sujeitos a procedimentos de licenciamento, fiscalização e controle dos órgãos administrativos.

Conforme leciona Toshio Mukai³⁰³, a responsabilidade do Estado, quanto a esse aspecto, também é subjetiva. Se os atos de licenciamento, fiscalização e controle não ocorreram dentro dos critérios legais previstos para a hipótese, é de se considerar que houve mau funcionamento do serviço, decorrente da ilegalidade dos atos administrativos correspondentes e, por consequência, há responsabilidade do Poder Público.

O problema surge quando o dano ambiental praticado por terceiro pressupõe uma atividade estatal pautada na legalidade.

³⁰⁰ A discussão cuida da adoção da teoria do risco integral, em que o Estado responde sempre pelos danos ambientais, ou da teoria do risco administrativo, em que se admite invocar as excludentes de responsabilidade.

³⁰¹ PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas. **Responsabilidade do Estado em face do dano ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 69.

³⁰² Apud PORFÍRIO JUNIOR, 2002, op. cit., p. 69 et seq.

³⁰³ MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 74.

Eventual licitude da atividade poluidora, como visto, não serve de fundamento para desonerar o poluidor da obrigação de responder pelo dano ambiental que tenha causado. Nesse sentido, entende-se que, nessa hipótese, o Estado também responde de forma solidária com o terceiro empreendedor. Assim leciona Paulo Affonso Leme Machado “para compelir o Poder Público a ser prudente e cuidadoso no vigiar, orientar e ordenar a saúde mental nos casos em que haja prejuízo para as pessoas, para a propriedade ou para os recursos naturais mesmo com a observância dos padrões oficiais.”³⁰⁴

A reparação do dano ambiental, por fim, pode ser feito de duas formas. A primeira delas ocorre com o que se denomina natural ou específica, em que há o ressarcimento “in natura”, conforme leciona Celso Antonio Pacheco Fiorillo. A segunda é a indenização em dinheiro.

Todavia, como lembra o autor acima citado, isso não significa que a reparação pode, indiferentemente, ser feita por um modo ou outro. Pelo contrário, inicialmente, deve-se verificar se é possível o retorno ao *statu quo ante* por via da específica reparação, e só depois de infrutífera tal possibilidade é que deve recair a condenação sobre o *quantum* pecuniário.³⁰⁵

Os instrumentos legislativos de proteção do meio ambiente podem ser invocados pela sociedade e pelo Poder Público na tutela desse direito fundamental. Podem também ser utilizados pelo trabalhador rural e pelo assentado, no exercício de seu direito subjetivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à reforma agrária sustentável.

Como salientado, por fim, buscou-se analisar os instrumentos legislativos de proteção ambiental de um modo geral, haja vista o objeto proposto. A partir de então, far-se-á uma análise dos principais instrumentos legislativos que demandam uma atuação estatal, quer executiva, quer jurisdicional, que tenham relação com o trabalho em desenvolvimento.

5.3 Instrumentos administrativos de proteção ambiental

Os instrumentos de proteção ambiental classificados como administrativos são aqueles cuja efetivação depende de um agir da Administração Pública, seja atuando de ofício, seja atuando mediante provocação da parte interessada.

Alguns desses instrumentos já foram citados e analisados ao longo do trabalho, como exemplo, a tributação com efeito extrafiscal³⁰⁶ e o poder de polícia ambiental do Estado³⁰⁷. Neste

³⁰⁴ Apud PORFÍRIO JUNIOR, 2002, op. cit., p. 72.

³⁰⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 6. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 33.

³⁰⁶ Ver Capítulo 2.

³⁰⁷ Ver item anterior.

momento do trabalho, faz-se necessário discutir os instrumentos que tenham relação direta com o objeto de estudo proposto, qual seja, reforma agrária e desenvolvimento sustentável.

A existência dos instrumentos administrativos de proteção ambiental repousa na necessidade incontestável da prevenção do dano quando se fala em meio ambiente. Isso porque, dada a peculiaridade desse tipo de dano, na grande maioria das vezes nenhum tipo de reparação terá a capacidade de fazer com que o meio ambiente volte ao seu *status quo ante*, ou seja, muitas vezes não será possível restabelecer, em igualdade de condições, uma situação idêntica à anterior.

Quando se fala em prevenção do dano ambiental, dois princípios que norteiam o direito ambiental se destacam, quais sejam, o princípio da prevenção e o princípio da precaução.

O princípio da prevenção significa que, diante de riscos e impactos já conhecidos pela ciência, é necessário agir a fim de evitar o advento do dano. Ou seja, para que haja a prevenção é preciso saber o que se vai prevenir. Nesse sentido, pertinente é a lição de Paulo Affonso Leme Machado³⁰⁸ quando diz que “sem informação organizada e sem pesquisa não há prevenção”.

Esse princípio está contemplado no artigo 2º, da Lei nº 6.938/81, que afirma que a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação da qualidade ambiental, atendidos os princípios da proteção dos ecossistemas e de áreas ameaçadas de degradação. Também o artigo 225 da Constituição Federal menciona a necessidade de proteger e preservar o meio ambiente.

Já o princípio da precaução³⁰⁹, por sua vez, orienta que, independentemente da existência da certeza científica, a proteção do meio ambiente se impõe. Na dúvida sobre se determinada atividade causará ou não dano ao meio ambiente, a melhor solução é evitá-la (*in dubio pro salute* ou *in dubio pro natura*). Nesse sentido, dispõe o princípio 15 da Declaração do Rio de 1992 que

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Mas como pondera Paulo Affonso Leme Machado³¹⁰ “o princípio da precaução não significa a prostração diante do medo, não elimina a audácia saudável, mas se materializa na busca da segurança do meio ambiente e da continuidade da vida”.

Assim, diante da possibilidade de existência do dano, haja ou não certeza

³⁰⁸ MACHADO, 2007, op. cit., p. 84.

³⁰⁹ O princípio da precaução no direito ambiental está relacionado com a questão dos transgênicos.

³¹⁰ MACHADO, 2007, op. cit., p. 77.

científica, é preciso evitar sua ocorrência, valendo-se, se for o caso, de um dos instrumentos administrativos que se passa a expor.

5.3.1 Zoneamento

O zoneamento ambiental é um importante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente previsto no artigo 9º, inciso II, da Lei 6.938/81. Decorre do dever do Poder Público fazer um mapeamento territorial, definindo as áreas de especial proteção, tendo sido regulamentado pelo Decreto nº 4.297/2002, que o denomina de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

Tem por objetivo auxiliar os processos de planejamento e de ordenamento do uso e da ocupação do solo, bem como da utilização de recursos ambientais, garantindo o desenvolvimento sustentável, o bem-estar da população e a sadia qualidade de vida. Pode ser definido, segundo Edis Milaré³¹¹ como

[...] o resultado de estudos conduzidos para o conhecimento sistematizado de características, fragilidades e potencialidades do meio, a partir de aspectos ambientais escolhidos em espaço geográfico delimitado. De modo mais simples, o zoneamento ambiental pode ser expresso como um processo de conhecimento do meio ambiente em função do seu ordenamento.

O Decreto 4.297/2002 estabelece, em seu artigo 2º, que o Zoneamento Ecológico-Econômico

[...] instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

De acordo com a Constituição Federal, a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios podem legislar sobre zoneamento ambiental, sendo que, conforme salientado por Paulo Affonso Leme Machado³¹², os zoneamentos ambientais estabelecidos tanto em nível federal, como estadual e municipal, deverão cumprir os objetivos do plano nacional e a contrariedade às finalidades mencionadas vicia o seu conteúdo, podendo ser argüida judicialmente.

³¹¹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 5 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 342.

³¹² MACHADO, 2007, op. cit., p. 189.

Interessante observação faz Ruanda Schlickmann Michels³¹³ no sentido de que

[...] uma vez firmados os critérios do zoneamento, eles se tornam obrigatórios, tanto para particulares quanto para a própria administração, constituindo-se em limitação administrativa incidente sobre o incidente de propriedade”. Segundo a autora, “os critérios a serem utilizados para o zoneamento são fixados unilateralmente pela administração pública, através de ato próprio, tendo em vista seu poder discricionário.

O zoneamento ambiental é apresentado na forma de representação cartográfica de áreas com características homogêneas, sendo que essa representação é resultante da interação e interpretação de cartas temáticas, que são mapas com a representação de determinado aspecto ambiental, elaboradas a partir de um processo metodológico.³¹⁴

São exemplos de utilização do zoneamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei nº 7.661/88, que prevê a elaboração de zoneamento de usos e atividades da zona costeira; o Macrozoneamento da Região do Pantanal Mato-Grossense e o Macrozoneamento da Região Amazônica.

Como instrumento jurídico de ordenação do uso e ocupação do solo, por fim, pode-se dividir o zoneamento ambiental em duas áreas, quais sejam, a urbana e a rural. Conforme leciona Luiz Carlos Silva de Moraes³¹⁵, em ambas a divisão metodológica é dada pela classificação do território nas chamadas zonas de uso, ou seja, o elenco das atividades proibidas e as permitidas em certo espaço territorial.

O zoneamento ambiental rural abrange as áreas localizadas na zona rural, ou melhor, refere-se às áreas não urbanas, podendo ser dividido em três fases³¹⁶, conforme leciona o autor acima descrito.

A primeira fase abrange um nível macro, previsto no artigo 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, que incumbe ao Poder Público a definição dos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.

Essa fase é realizada pelo Zoneamento Ecológico-Econômico, acima analisado, que é estabelecido apenas em razão da localização territorial e dos elementos que necessitam proteção, independentemente de exame do regime legal da propriedade. A competência para sua realização é do Ministério do Meio Ambiente, nos termos do artigo 14, inciso XII, alínea

³¹³ MICHELS, Ruanda Schlickmann. Instrumentos administrativos de prevenção ao dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 12, n. 45, p. 221, jan./mar. 2007.

³¹⁴ MILARE, 2007, op. cit., p. 342.

³¹⁵ MORAES, Luiz Carlos Silva de. **Curso de direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 69 et seq.

³¹⁶ Sobre as fases do zoneamento ambiental rural ver MORAES, L.C.S., 2002, p. 72 et seq.

f, da Lei nº 9.649/98.

Realizado o mapeamento nacional, passa-se à segunda fase do zoneamento ambiental rural, de nível médio, identificando-se em toda área do levantamento as de domínio público e as de domínio privado, diferenciando-se em cada uma delas o regime de uso do solo.

A discriminação das áreas é feita por exclusão, uma vez que a lei define quais são as de domínio público, restando, por exclusão, as de regime jurídico privado.

As áreas públicas podem estar definidas em lei, inclusive com previsão constitucional, como ocorre com a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, definidas no artigo 225, §4º, da Constituição Federal, como patrimônio nacional, bem como podem ser criadas por ato do poder público como ocorre com os Parques e Estações Ecológicas³¹⁷.

Nesse nível de zoneamento, as áreas consideradas de domínio público submetem-se a um regime jurídico diferenciado com relação às áreas privadas, inclusive no que tange à preservação ambiental. Evidente, no entanto, que esta distinção das áreas não impede o Poder Público de atuar junto à propriedade privada, principalmente quando necessária à conservação dos recursos naturais.

É justamente nesse âmbito que é realizada a terceira fase do zoneamento ambiental rural, ou seja, o nível micro cuida do zoneamento da propriedade privada.

O Poder Público pode delimitar áreas consideradas especiais sob o ponto de vista ambiental, ainda que se localizem em propriedades privadas. Essa restrição pode ser dar em áreas regionais, através da definição das Áreas de Proteção Ambiental (APA), bem como em áreas individuais, mediante os institutos da Área de Preservação Permanente (APP) e da Reserva Legal.

A restrição regional, assim, é feita através da Área de Proteção Ambiental (APA), definida no artigo 15, da Lei nº 9.985/00, como uma

[...] área em geral extensa, com um certo grau de 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.

O § 2º do artigo acima citado dispõe que “respeitados os limites constitucionais,

³¹⁷ A propósito, ver a Lei nº 9985/00 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental”.

Por fim, independentemente da criação de áreas específicas, o Código Florestal autoriza o particular a explorar sua propriedade, desde que sejam preservadas as Áreas de Preservação Permanente (APP), caso existam, e, de qualquer forma, a restrição a um percentual da área (Reserva Legal) em que é proibida qualquer atividade.

As Áreas de Preservação Permanente, assim, são áreas especialmente protegidas, seja em função da situação das áreas e da vegetação, por exemplo, a vegetação situada nas nascentes, seja em razão de sua finalidade, como as florestas destinadas a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias.

É a área protegida nos termos dos artigos 2º e 3º do Código Florestal, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade ecológica, a biodiversidade, o fluxo gênico da fauna e flora, bem como proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.³¹⁸

Já a Reserva Legal ou Reserva Florestal Legal é a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção da fauna e flora nativas.³¹⁹

Trata-se de um percentual da propriedade destinado à preservação ambiental, de acordo com o disposto no artigo 16 do Código Florestal, sendo o percentual mais comum de 20%. Não pode ser suprimida, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos.

O zoneamento ambiental, como instrumento administrativo de tutela ambiental, deve ser efetivado pelo Poder Público na salvaguarda do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

5.3.2 *Licenciamento ambiental*

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos jurídicos mais importantes de prevenção do meio ambiente. Age de forma preventiva ao dano, evitando sua ocorrência ou diminuindo seus reflexos.

³¹⁸ Nesse sentido, dispõe o artigo 1º, inciso II, da MP nº 2.166-67/2001.

³¹⁹ RINHEL, Ricardo Domingos. Direito ambiental: incidência do percentual da área de preservação permanente na reserva florestal legal. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 10, n. 40, p. 171, out./dez. 2005.

É um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto no artigo 9º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81. Afirma o artigo 10 da mesma lei que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos que se utilizem de recursos ambientais e que possuam atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, ou causem degradação ao meio ambiente, dependerão de prévio licenciamento de órgão público competente.

Os artigos 225, § 1º, IV e 170, parágrafo único, ambos da Constituição Federal, invocam a existência de um direito constitucional de construção de obras e exercício de atividade econômica não causadores de uma poluição inaceitável pelo ordenamento, ou seja, se a atividade pretendida configurar-se como não causadora da poluição proibida, o empreendedor, de direito público ou privado, tem um direito subjetivo de exercê-la.

Diante da construção de uma obra ou do exercício de uma atividade econômica, previamente considerada, ou seja, antes de sua concretização efetiva, três hipóteses podem ocorrer, conforme leciona Ricardo Marcondes Martins³²⁰. Na primeira delas, independentemente de qualquer estudo ou análise, a construção ou atividade se mostra geradora de uma poluição inaceitável, proibida pelo ordenamento. Na segunda, a construção ou atividade mostra-se como não geradora de uma poluição inaceitável pelo ordenamento, portanto permitida. Na terceira hipótese, por fim, tomada em abstrato, a construção ou atividade mostra-se possivelmente causadora de degradação ambiental, sendo necessária, apenas nessa hipótese, a realização do licenciamento ambiental.

A Resolução Conama nº 237/97 tratou de definir, em seu artigo 1º, inciso I, licenciamento ambiental como o “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicadas ao caso”.

Assim, o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo, e não apenas um ato administrativo, que analisa a viabilidade ambiental do empreendimento, culminando com o deferimento da chamada licença ambiental.

Nesse sentido, leciona Celso Antonio Pacheco Fiorillo³²¹, que o licenciamento ambiental é o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva

³²⁰ MARTINS, Ricardo Marcondes. Regime jurídico da licença ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 10, n. 40, p. 196, out./dez. 2005.

³²¹ FIORILLO, 2005, op. cit., p. 81.

a concessão de licença ambiental, não sendo possível, portanto, identificar isoladamente a licença ambiental, porquanto esta é uma das fases do procedimento.

Como encadeamento de atos administrativos, ou seja, como procedimento administrativo que é, o licenciamento ambiental pressupõe que sejam observados os princípios inerentes ao processo em geral e à Administração Pública, tais como o devido processo legal, a legalidade, a publicidade, a moralidade, a supremacia do interesse público sobre o privado, etc.

O regular procedimento do licenciamento administrativo objetiva, assim, a concessão da licença ambiental. A propósito, a Resolução Conama nº 237/97 também a definiu, em seu artigo 1º, inciso II, preceituando que é “o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental”.

Vale mencionar que a doutrina se controverte a respeito da verdadeira natureza jurídica da licença ambiental, ou seja, se ela é efetivamente uma licença ou se, apesar da denominação, constitui-se uma autorização.

Hely Lopes Meirelles distingue a licença da autorização. Segundo o autor, a licença é um ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o Poder Público ao verificar que o interessado atendeu a todas as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedado ao particular, tratando-se, portanto, de direito subjetivo do interessado, razão pela qual a Administração não pode negá-lo quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para sua obtenção e, uma vez expedida, traz a presunção de definitividade.³²²

Já a autorização, por sua vez, é um ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, sendo que, embora o pretendente satisfaça as exigências administrativas, o Poder Público decide discricionariamente sobre a conveniência ou não do atendimento da pretensão do interessado, não havendo que se falar em direito subjetivo.³²³

³²² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 183-184.

³²³ MEIRELLES, 2002, op. cit., p. 183-184.

Essa questão assume sua importância, conforme ponderam Daniel Fink, Hamilton Alonso Jr. e Marcelo Dawalibi, na medida em que, dependendo da natureza jurídica desse ato administrativo, as consequências podem variar, por exemplo, se o órgão competente pode ou não recusar a licença, em que circunstâncias poderia recusá-la, a duração dessa licença, se pode haver a retirada do ato administrativo, sob que formas e em que condições, bem como as consequências jurídicas dessa retirada etc.³²⁴

Parte da doutrina, que se considera majoritária, considera que a licença ambiental trata-se de licença propriamente dita. Ou seja, segundo essa vertente, ela resulta de um direito subjetivo do interessado e, se este preencher todos os requisitos legais, a Administração não poderá negá-lo, uma vez que se trata de ato administrativo vinculado.³²⁵

Interessante posicionamento tem Edis Milaré³²⁶, que reconhece a natureza peculiar dessa licença, uma vez que a Administração possui certa margem de discricionariedade quando, por exemplo, a licença está condicionada ao Estudo de Impacto Ambiental.

Outra parte da doutrina, como Toshio Mukai³²⁷ e Vladimir Passos de Freitas³²⁸, entende que a licença ambiental trata-se, na verdade, de autorização, ato administrativo precário e discricionário. É discricionário porque não envolve um direito subjetivo do requerente, mas sim um interesse concedido ou não, segundo a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

É precário e não definitivo, uma vez que, consoante ressalta Paulo Affonso Leme Machado³²⁹, o sistema ambiental prevê prazos de validade para cada tipo de licença, como se percebe pelo artigo 18 da Resolução Conama nº 237/97. Além disso, os artigos 9º, IV e 10, § 1º, da Lei nº 6.938/81, mencionam revisão de atividades e pedido de renovação de licença, o que indica que a Administração Pública pode intervir periodicamente para controlar a qualidade ambiental da atividade licenciada.

De fato, entende-se que a concessão da “licença” ambiental é ato discricionário da Administração Pública, sobretudo porque o que está em jogo é um interesse difuso, pertencente a todos, que deve ser cuidadosamente protegido para as presentes e futuras gerações. É evidente que o Poder Público deve fundamentar suas decisões, no entanto, não pode a tutela ambiental resumir-se ao preenchimento ou não dos requisitos previstos em lei. A

³²⁴ FINK, Daniel Roberto; ALONSO JUNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 9.

³²⁵ Ibid., p. 10.

³²⁶ MILARÉ, 2007, op. cit., p. 404 et seq.

³²⁷ MUKAI, 2002, op. cit., p. 90.

³²⁸ FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2005b. p. 75.

³²⁹ MACHADO, 2007, op. cit., p. 273 et seq.

autorização para construir determinada atividade ou obra deve ser concedida, após exame cuidadoso de todas as consequências advindas do empreendimento.

A competência para a realização do licenciamento ambiental e concessão da respectiva licença é fixada conforme a abrangência direta do impacto ambiental, conforme estabelece a Resolução Conama 237/97.

Além disso, cada etapa do empreendimento analisado requer uma licença específica, com prazos máximos de validade, classificadas em Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).³³⁰

A Licença Prévia é concedida na fase preliminar do empreendimento ou atividade para atestar a viabilidade ambiental do projeto, aprovando sua concepção e localização e estabelecendo os requisitos básicos a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. Seu prazo de validade deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 anos.

Já a Licença de Instalação autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante. O prazo de validade dessa licença deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 anos.

A Licença de Operação, por fim, autoriza a operação do empreendimento ou atividade, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. Seu prazo de validade deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 anos e, no máximo, 10 anos.

Superada a análise da natureza jurídica da licença, competência para o licenciamento ambiental e concessão da respectiva licença, bem como suas modalidades, passa-se à análise da relação entre a licença ambiental e a cláusula *rebus sic standibus*.

Ricardo Marcondes Martins discute a questão a partir dos estudos de Lúcia Valle Figueiredo. Segundo o autor, e como já afirmado acima, o ordenamento jurídico autoriza a exploração de uma dada atividade econômica se e enquanto não causar poluição acima de um nível proibido.³³¹

³³⁰ Sobre cada licença específica, ver Resolução Conama nº 237/97, artigos 8º e 18.

³³¹ MARTINS, 2005, op. cit.

Tendo em vista a existência da cláusula *rebus sic standibus*, que prescreve que o direito se mantém enquanto permanecem inalterados os fatos ou se mantido o estado de coisas e, considerando que o nível de poluição de determinada atividade ou empreendimento pode variar conforme as circunstâncias, sustenta o autor que a concessão e manutenção da licença ambiental está subordinada à permanência do *status quo* ambiental quando do deferimento do ato administrativo. Ou seja, passando a atividade explorada a causar poluição ambiental proibida pelo ordenamento, acima do nível tolerado, a concessão e manutenção da licença ambiental deve ser revista, adaptando-a aos novos fatos.

A dinâmica das interações ambientais e a importância do direito tutelado, qual seja, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não apenas para as gerações atuais mas também para as gerações vindouras, fundamentam a aplicação da cláusula *rebus sic standibus* à licença ambiental.

Por fim, importante ressaltar que a realização da reforma agrária é uma atividade que demanda intensa exploração da área abrangida, sobretudo no que tange ao aspecto ambiental. A área afetada não pode ser especialmente protegida sob o ponto de vista do meio ambiente e deve-se assegurar o cultivo sustentável na terra de forma a manter o trabalhador rural e sua família ligados sempre a terra.

Assim, é necessário que sua efetivação seja antecedida da realização do licenciamento ambiental e conseqüente concessão da licença viabilizadora do empreendimento. Com isso, estar-se-á garantindo a realização da reforma agrária de forma sustentável, assegurando ao assentado e sua família a permanência na terra e seu cultivo duradouro e saudável.

O licenciamento ambiental de assentamentos de reforma agrária está regulamentado na resolução Conama nº 289/2001, modificada pela resolução Conama nº 387/2006, devendo ser realizado pelo órgão estadual competente. Ou seja, a legislação não isenta os assentamentos do respectivo processo de licenciamento ambiental, como forma de tutela do meio atingido.

Dentre as principais diretrizes da resolução acima citada com as modificações introduzidas, destaca-se a exigência das licenças prévia³³² e de instalação-operação³³³ para os

³³² A licença prévia específica para os assentamentos é a concedida na fase preliminar do planejamento dos projetos de assentamento de reforma agrária aprovando sua localização e concepção, sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos a serem atendidos na próxima fase do licenciamento.

³³³ A licença de instalação e operação exigida para os assentamentos de reforma agrária é a licença concedida para a implantação dos projetos de reforma agrária de acordo com as especificações constantes do Projeto Básico, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes.

assentamentos. Além disso, tem-se a proibição de assentamentos que exijam corte raso em “áreas com florestas e demais áreas de vegetação nativa protegidas por normas jurídicas”.

Vale destacar ainda que se o projeto afetar áreas comuns poderá ser instaurado um único processo, e poderá ser expedida licença coletiva, sem prejuízo das licenças individuais.

Não obstante a previsão legal e a imperiosa necessidade de proteger o meio ambiente, segundo estudo realizado pela engenheira agrônoma Flávia de Araújo, a maioria dos assentamentos da reforma agrária não possui licenciamento ambiental, atribuindo-se a dificuldade na agilização do licenciamento com o grande volume de assentamentos a serem regularizados e as dificuldades institucionais dos órgãos responsáveis.³³⁴

Mas apesar dos obstáculos a serem superados, sejam políticos, sejam estruturais, a íntima relação que os programas de assentamentos de reforma agrária possuem com o meio ambiente é tão significativa, que a implementação e o aperfeiçoamento do licenciamento ambiental em tais projetos revela-se cada vez mais necessária e inevitável.

Apenas assim os assentamentos de reforma agrária serão realizados de forma compatível com a dignidade da pessoa humana, garantindo aos assentados e seus familiares meios adequados e próprios de sobrevivência.

5.3.3 Estudo Prévio de Impacto Ambiental

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) é um instrumento administrativo de prevenção do dano ambiental. Pode ser elaborado durante o licenciamento ambiental de determinadas atividades de relevante impacto ambiental.

Tem fundamento no artigo 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal, que incumbe ao Poder Público exigí-lo nas hipóteses de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Prescreve, ainda, que a ele se dê publicidade.

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental é uma modalidade de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), que é prevista como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente no artigo 9º, inciso III, da Lei nº 6.938/81.

Conforme visto, a Constituição exige a elaboração do EPIA apenas para aqueles empreendimentos que causem conseqüências ambientais mais graves, ou seja, quando a

³³⁴ Sobre o assunto ver COSTA, Flávia. Estudo aponta falta de licença ambiental em assentamentos da reforma agrária. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 20 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/06/19/materia.2007-06-19.8988966544/view>>. Acesso em: 8.jan.2008.

instalação da obra ou da atividade for potencialmente causadora de *significativa* degradação ambiental.

Importante ressaltar que nada impede a sua realização em atividades cujo impacto ambiental não seja significativo. Como leciona Alcides Leopoldo e Silva Júnior, “melhor seria se o EPIA fosse sempre obrigatório, estando presente o risco ao meio ambiente”³³⁵.

A definição de impacto ambiental está prevista no artigo 1º da Resolução 1/86 do Conama, que deve ser analisada em conjunto com artigo constitucional acima citado. Nesse sentido, conceitua a Resolução do Conama que se considera impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais.

A determinação de quais são as atividades que podem causar *significativa* degradação do meio ambiente e, por consequência, sujeitam-se ao EPIA é definida em lei, bem como está adstrita ao juízo da Administração Pública.

O artigo 2º da Resolução 1/86 do Conama traz um rol de atividades cujo licenciamento, obrigatoriamente, depende da realização do EPIA. Mas esse rol, conforme entendimento majoritário da doutrina, não é taxativo, mas sim meramente exemplificativo.³³⁶

Assim, outras atividades não previstas no citado dispositivo legal também podem se sujeitar à realização do EPIA, se desse modo entender o órgão ambiental competente. Nesse sentido, leciona Toshio Mukai que “a questão de se saber quando determinada atividade pode ou não causar significativa degradação do meio ambiente é da competência discricionária e exclusiva do órgão ambiental competente”.³³⁷

Importante destacar, no entanto, que a atuação da Administração Pública deve ser pautada pelos princípios inerentes à atividade pública, por exemplo, o princípio da supremacia do interesse público. Uma vez definido que determinada atividade ou empreendimento é de significativo impacto ambiental, torna-se obrigatória a realização do EPIA durante o licenciamento respectivo.

É cediço, ainda, que o exercício da função executiva do Estado está sujeita ao

³³⁵ SILVA JÚNIOR, Alcides Leopoldo e. O estudo do impacto ambiental como instrumento de prevenção do dano ao meio ambiente. In: FREITAS, Vladimir Passos (Coord.). **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 2004. p. 35.

³³⁶ A respeito, ver BENJAMIN, Antonio Herman V. (Coord.). **Dano ambiental: prevenção, reparação e opressão**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1993. p. 160.

³³⁷ MUKAI, 2002, op. cit., p. 93.

controle da legalidade pelo Poder Judiciário, como bem mostra Alcides Leopoldo e Silva Junior³³⁸ que

O Poder Judiciário, respeitada a discricionariedade da decisão administrativa, pode no tocante a esta invalidar as decorrentes de desvio de poder, que visam atingir objetivos escusos, e as abusivas, exercendo o controle da legalidade, anulando a decisão para que outra seja proferida, ou mesmo o procedimento para que se adapte às normas legais. [...] A discricionariedade não desobriga a Administração de declinar os motivos determinantes da decisão tomada, expondo-a ao controle judicial, quanto ao aspecto da legalidade.

Seja definida na Resolução Conama, seja determinada pelo Poder Público, o certo é, quando necessário, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental ser realizado antecedendo a concessão da licença, como efetiva forma de proteção ambiental.

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental, como o próprio nome diz, é prévio, antecedente à instalação da obra ou atividade. Assim sendo, está inserido na primeira etapa do processo de licenciamento, devendo ser exigido, elaborado e aprovado antes da expedição da licença previa, como condição desta.³³⁹

É realizado mediante um procedimento, o qual deve observar as disposições pertinentes, sejam legais, sejam fixadas pela autoridade competente. Conforme leciona José Afonso da Silva, o procedimento compreende elementos subjetivos e objetivos. Os primeiros consistem no proponente do projeto, na equipe multidisciplinar e na autoridade competente. Os segundos são a elaboração das diretrizes, os estudos técnicos da situação ambiental, o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), e a avaliação do órgão competente³⁴⁰.

A elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental é incumbência do empreendedor da obra ou atividade analisada, o qual deve arcar com os custos referentes à realização do estudo e elaboração do respectivo relatório.³⁴¹

Deve ser realizado por uma equipe técnica multidisciplinar, que contará com profissionais das mais diferentes áreas, como geólogos, físicos, biólogos, psicólogos, sociólogos, entre outros, os quais avaliarão os impactos ambientais positivos e negativos do empreendimento pretendido, objetivando-se a elaboração de um estudo completo e profundo a respeito da pretensa atividade.³⁴²

Infere-se dos parágrafos únicos dos artigos 5º e 6º da Resolução Conama 1/86,

³³⁸ SILVA JÚNIOR, 2004, op. cit., p. 36.

³³⁹ MICHELS, 2007, op. cit., p. 227.

³⁴⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 289.

³⁴¹ Ver artigo 8º da Resolução Conama 1/86.

³⁴² FIORILLO, 2005, op. cit., p. 88-89.

que a coordenação do processo de exigência do EIA foi entregue aos órgãos estaduais competentes, com exceção de expressa competência federal, no caso do Ibama, ou de exclusivo interesse local, de responsabilidade dos órgãos municipais.

A tecnicidade do Estudo Prévio de Impacto Ambiental exige a “tradução” dos dados obtidos, de forma a permitir o acesso de todos, ou de quem de interesse, às conclusões oriundas do estudo.

É nesse contexto que surge o Relatório de Impacto Ambiental, cuja finalidade é tornar compreensível para o público o conteúdo do EIA, sendo que, em respeito ao princípio da informação ambiental, o RIMA deve ser claro e acessível, retratando fielmente o conteúdo do estudo, de modo compreensível e menos técnico, esclarecendo as vantagens, desvantagens e consequências ambientais do empreendimento, consoante lição de Celso Antonio Pacheco Fiorillo³⁴³.

A Constituição Federal impõe o dever de publicidade do Estudo Prévio de Impacto Ambiental ao Poder Público. Como bem observa Alcides Leopoldo e Silva Junior³⁴⁴

[...] a obrigatoriedade da publicidade do estudo tem coerência com a finalidade de sua existência, que é a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, das gerações presentes e futuras, assistindo direito a qualquer pessoa, ao Ministério Público ou entidade ambiental de tomar conhecimento e se opor à não-observância dos procedimentos administrativos previstos, estando legitimados a, por via judicial, pleitearem a imposição da obrigação da realização do estudo e a anulação dos relatórios que estejam em desconformidade com as normas traçadas pelo Conama.

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório deverão ser encaminhados para o órgão ambiental competente para que se proceda a análise sobre o licenciamento ou não da obra ou atividade.

Ressalta-se, por fim, que a decisão do órgão público sobre a concessão ou não da licença ambiental não está vinculada às conclusões do EPIA/RIMA, ou seja, é possível a viabilidade do empreendimento e o órgão ambiental negar a licença, bem como o EPIA/RIMA concluir pela não implementação da obra ou atividade e o órgão ambiental conceder a licença, desde que, obviamente, devidamente motivada a decisão administrativa.

Caso a efetivação da reforma agrária possa causar significativa degradação ao meio ambiente, é perfeitamente viável a realização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, como forma de avaliar os riscos ambientais do projeto agrário.

³⁴³ Ibid., p. 87.

³⁴⁴ SILVA JÚNIOR, 2004, op. cit., p. 35-36.

A resolução Conama nº 289/2001, modificada pela resolução Conama nº 387/2006, que regulamenta o licenciamento ambiental de projetos de reforma agrária, ressalta a importância da realização do EPIA/RIMA antecedendo a concessão da licença nos assentamentos, assegurando no § 6º do artigo 3º a realização do Estudo de Viabilidade Ambiental e do Projeto Básico, caso não seja realizado o Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Ainda que o Estudo Prévio não seja tão utilizado na prática no que tange especificamente os assentamentos de reforma agrária, em razão também de obstáculos políticos e estruturais como ocorre com o licenciamento, é certo que se trata de importante instrumento de proteção ambiental a ser cada vez mais incorporado e adotado pelos órgãos competentes na implementação dos projetos sustentáveis de reforma agrária. _

5.3.4 Informação e Educação ambiental

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, *caput*, impôs ao Estado e à coletividade o dever de preservação do meio ambiente, consagrando o princípio da participação conjunta do Poder Público e da sociedade como um dos mais importantes do direito ambiental.

Ou seja, a tutela do meio ambiente em todos seus aspectos pressupõe uma ação conjunta do Estado e da sociedade, de forma integrada e complementar.

Essa participação pode ser pública, legitimada na própria razão de ser do Estado, qual seja, a promoção do bem de todos, incluindo o bem-estar ambiental através do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Mas pode ser também particular, decorrente do exercício da cidadania de cada integrante da sociedade, o que constitui, em última análise, a solidificação de um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, a cidadania, consoante artigo 1º, inciso II, da Constituição Federal.

Luciano José Alvarenga, Frederico do Valle Ferreira de Castro e Antônio Pereira Magalhães Júnior³⁴⁵, em artigo sobre a participação cidadã e informação na gestão dos recursos hídricos, lecionam que

[...] medidas voltadas para a conscientização e educação sobre os valores da cidadania e a importância do processo de participação são essenciais à ruptura das forças da inércia e da desmobilização. Essas medidas devem ser conjugadas com

³⁴⁵ ALVARENTA, Luciano José; CASTRO, Frederico do Valle Ferreira de; MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. Participação cidadã e informação na gestão dos recursos hídricos. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 10, n. 40, p. 148-162, out./dez. 2005.

políticas públicas e posturas – subjetivas e coletivas – orientadas para a superação dos graves problemas derivados da profunda desigualdade socioeconômica que assinala o contexto brasileiro.

Segundo os autores acima citados, “a participação cidadã na gestão de recursos ambientais e hídricos não se reduz às vias mediadas pelo Estado. Conjugam-se com essas vias outras vias participativas, menos ortodoxas e que se assentam, principalmente na atuação dos movimentos sociais”³⁴⁶.

A efetivação da participação conjunta na tutela ambiental depende da conjugação de dois elementos fundamentais, quais sejam, a informação e a educação ambiental, existindo uma relação de interdependência entre tais elementos, uma vez que a educação ambiental é efetivada, é concretizada através da informação ambiental.

É necessária a conscientização da sociedade acerca da importância da preservação ambiental e as conseqüências funestas que podem advir do descaso com o meio ambiente. Apenas através do acesso às informações sobre o meio ambiente e conseqüente educação ambiental é que tal mister será alcançado.

A informação ambiental encontra fundamento legal nos artigos 6º, § 3º e 10 da Lei que versa sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

A Carta Política de 1988 prevê o direito de todos de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, consoante artigo 5º, inciso XXXIII. Na mesma vertente, o artigo 37, § 1º determina que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social.

Assim, a informação ambiental do cidadão consubstancia um direito constitucionalmente assegurado, sendo regulamentado pela Lei nº 10.650/2003, também chamada de Lei do Direito à Informação Ambiental.

Segundo J. J. Gomes Canotilho³⁴⁷, o direito à informação abrange três níveis, quais sejam, o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado. O direito de informar consiste basicamente na faculdade de veicular informações. Já o direito de se informar consiste na faculdade de o indivíduo buscar as informações desejadas sem qualquer espécie de impedimento ou obstrução. E, por fim, o direito de ser informado remete à faculdade de ser mantido integral e corretamente informado.

O direito de acesso às informações relativas ao meio ambiente pressupõe o dever

³⁴⁶ Ibid., p. 160.

³⁴⁷ Apud BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. Direito à informação socioambiental e desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 12, n. 45, p. 177-178, jan./mar. 2007.

do Poder Público informar periodicamente a população sobre o estado do meio ambiente e sobre as ocorrências ambientais importantes.³⁴⁸

É imprescindível que a sociedade tenha dimensão da gravidade que os problemas ambientais podem gerar, ameaçando o futuro da própria humanidade. Questões como a intensificação do efeito estufa e seus reflexos, o uso exagerado dos agrotóxicos e dos transgênicos, além de outros assuntos igualmente relevantes, devem ser informados de forma clara e acessível à população. O Poder Público não pode se esquivar dessa importante responsabilidade.

A propósito, discorre Lucivaldo Vasconcelos Barros que:

Uma das tarefas mais importantes da democracia moderna é promover o direito à informação nas áreas onde reina a escuridão. Quanto mais instituições tradicionalmente fechadas se tornarem transparentes, mais a democracia avança e se consolida. O Estado permeado pelo segredo dá azo à corrupção e outros desvios da função pública. Na área ambiental, essa falta de responsabilidade pode ser uma tragédia irreversível.³⁴⁹

O acesso à informação permite a utilização de outro importante instrumento administrativo de proteção ambiental, qual seja, a educação ambiental.

É sabido que a educação é a principal forma de conscientizar o ser humano acerca das condições em que vive. É a base para o desenvolvimento humano e pressuposto da formação da sua cidadania.

A educação ambiental efetiva a participação de todos na preservação do meio ambiente, trazendo consciência ecológica à coletividade, titular do direito previsto no artigo 225 da Constituição Federal.

O legislador constituinte reconheceu a importância desse instrumento, determinando, em seu artigo 225, § 1º, VI, que, para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabe ao Poder Público promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

A Lei nº 9.795/99 veio regulamentar o artigo constitucional acima citado, estabelecendo a Política Nacional de Educação Ambiental e definindo em seu artigo 1º a educação ambiental como “os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade”.

³⁴⁸ Ibid., p. 179.

³⁴⁹ Ibid., p. 181.

Conforme se observa dos artigos 1º e 2º da referida lei, a educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional que deve estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades de processo educativo, em caráter formal e não formal.

De acordo com a legislação em vigor, a educação ambiental de caráter formal é a que ocorre no âmbito dos currículos das instituições de ensino públicas e privadas, abrangendo a educação básica, a superior, a especial, a profissional e a de jovens e adultos, não devendo, todavia, ser implementada como uma disciplina específica no currículo de ensino.

Já a educação de caráter não formal é a efetivada através de ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente. É a realizada fora da escola, o que não exclui a participação das instituições de ensino.

Seja realizada formalmente ou não, o importante é que o Estado se mobilize para proporcionar a todos a necessária educação acerca do fenômeno ambiental e suas variantes.

Apenas com a conscientização sobre a questão ambiental e seus reflexos, o homem poderá agir com a firmeza e determinação necessárias para tutelar os recursos ambientais para as presentes e futuras gerações. Apenas com a educação ambiental é possível tornar efetivo e possível, o desenvolvimento sustentável.

Como observa José Renato Nalini, “se nem todos os brasileiros dispõem de atribuição para impor a política ambiental no País, todos têm condições de influenciar a adoção dessa política e das estratégias a elas conducentes”³⁵⁰.

O homem que trabalha a terra tem direito à informação sobre o meio que o cerca, bem como à necessária instrução ambiental, como formas de salvaguardar seu direito subjetivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

As ações de reforma agrária devem ser acompanhadas de farta informação e conseqüente educação ambiental dos participantes do projeto, assegurando o cultivo sustentável e contínuo da terra.

Quando se fala em assentamento rural e educação e informação ambiental não se pode deixar de mencionar os assentamentos na região do Pontal do Paranapanema. Apesar de toda discussão que o processo de assentamento na região gerou, é certo afirmar que se trata de exemplo de exploração sustentável nos projetos de reforma agrária.

As famílias assentadas desenvolveram formas de cultivo da terra que não agridem

³⁵⁰ NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 2. ed. Campinas, SP: Millennium, 2003.

ou prejudiquem o meio ambiente. A utilização da terra é feita de forma ambientalmente sustentável, garantindo o acesso aos recursos naturais para as gerações de hoje e de amanhã.

Após estudos realizados, constatou-se que essa conscientização ambiental é fruto de um processo de informação e educação ambiental promovida por entidades governamentais e não governamentais na região. A propósito, analisando formas de continuidade desde trabalho de conservação da natureza nos assentamentos do Pontal, o engenheiro agrônomo Luiz Carlos Beduschi Filho conclui que

[...] é necessário que se abram novos canais de comunicação entre os diferentes atores que, de uma forma ou de outra, estão ligados à questão do desenvolvimento sustentável na região. Atividades como seminários, *workshops* e grupos de discussão e trabalho conjunto podem se constituir em verdadeiros espaços de construção de um futuro mais sustentável para a região. É nessas arenas que os diferentes atores poderão identificar os pontos divergentes entre si, bem como aqueles que convergem para o mesmo rumo.³⁵¹

Evidente que as atividades de educação e informação ambiental devem ser acompanhadas de uma política de auxílio técnico, econômico e social na região. Mas sem dúvida, se efetiva, a conscientização ambiental é um dos instrumentos mais transformador da realidade social e garantidor do direito do assentado ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

5.4 Instrumentos jurisdicionais de proteção ambiental

Os instrumentos jurisdicionais de proteção ambiental são aqueles que exigem o exercício da função jurisdicional do Estado na tutela ambiental. São os meios pelos quais o Poder Judiciário é acionado para defender e preservar o meio ambiente. A respeito, leciona Ramón Martín Mateo, quando discute os novos instrumentos para a tutela ambiental que:

*Em todos los supuestos la ley sigue siendo el único centro de referencia obligada constituyendo un decisivo factor motivador, cuando de lo que se trata es de presionar sobre la Administración para que cumpla sus mandatos, para lo que deberá recurrirse en última instancia, si es preciso, a las vías jurisdiccionales.*³⁵²

O fundamento está no princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional previsto no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, que enuncia que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

³⁵¹ BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos. **Assentamentos rurais e conservação da natureza**: do estranhamento à ação coletiva. São Paulo: Iglu : FAPESP, 2003. p. 86.

³⁵² MATRÍN MATEO, Ramón. **Nuevos instrumentos para la tutela ambiental**. Madrid: Editorial Trivium, 1997. p. 28. Tradução da autora: “Em todas as hipóteses, a lei segue sendo o único centro de referência obrigatória constituindo um decisivo fator motivador, quando o que se trata é pressionar a Administração para que cumpra seus preceitos, para o que deverá recorrer em última instância, se preciso, às vias jurisdicionais”.

Ou seja, sempre que houver lesão ou ameaça a direito, seu titular tem o direito público e subjetivo de exigir do Estado a prestação da tutela jurisdicional. Quando o direito lesado ou ameaçado for o meio ambiente ecologicamente equilibrado, dada sua natureza difusa, todos têm direito de acesso ao Judiciário para defendê-lo e preservá-lo.

Essa garantia apenas é efetivada quando o Estado fornece mecanismos adequados, sendo que, no caso do meio ambiente, são os instrumentos jurisdicionais de proteção ambiental.

Esse novo instrumental fez surgir a jurisdição civil coletiva, em contraposição à jurisdição civil individual, em que se tem um sistema voltado à resolução de controvérsias concernentes a um número expressivo, ou até indeterminado de sujeitos, ou ainda à tutela de um interesse público, mediante a oferta de uma resposta judiciária una e isonômica, como leciona Rodolfo de Camargo Mancuso³⁵³.

Discorrendo sobre o Papel do Judiciário na aplicação da justiça ambiental, Edis Milare³⁵⁴ leciona que na tutela jurisdicional do meio ambiente, pode o juiz defrontar-se com duas posições antagônicas, que não atendem à necessidade social de desenvolvimento sustentável. De um lado, tem-se a defesa cega de determinados bens ambientais, numa visão reducionista e eivada de insensibilidade ante o imperativo de avanços econômicos e sociais. Segundo o autor, essa corrente se manifesta na força de movimentos e instituições ambientalistas radicais, ou ambientalismo autofágico, que acaba por adotar uma posição tão extremada de proteção do meio ambiente que se torna insustentável diante da necessidade de crescimento social e econômico.

De outro lado, ensina o autor³⁵⁵ que se têm as falácias que mascaram a inviabilidade ecológica de empreendimentos, insensíveis à preservação da qualidade ambiental e dos recursos naturais necessários às presentes e futuras gerações. Argumentos como riscos de desemprego em massa, perdas maciças de investimentos, compromissos inadiáveis com clientes do Brasil e do exterior são invocados para justificar uma situação existente que não foi devidamente planejada, ou seja, um caso criado, em que a devida gestão dos recursos naturais não foi avaliada, nem a importância dos ecossistemas foi tida em conta. Segundo o autor, “é motivo de indignação constatar que muitos desses empreendimentos foram articulados com evidente má-fé e menosprezo pela legislação vigente”.

³⁵³ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Jurisdição coletiva e coisa julgada**: teoria geral das ações coletivas. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

³⁵⁴ MILARÉ, 2007, op. cit., p. 1.116 -1.117.

³⁵⁵ MILARÉ, 2007, op. cit., p. 1.116 -1.117.

Diante de duas posições visivelmente contrárias, o Poder Judiciário deve agir pautado na imparcialidade e bom senso, de forma a assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ou como assevera também Edis Milaré³⁵⁶:

Precaução primeira é manter-se imune aos gritos das cassandras dos movimentos ambientalistas radicais ou extremados, assim como ao canto de sereia do liberalismo, que, com seu *laissez faire, laissez passer*, privilegia interesses de indivíduos e grupos em detrimento do interesse maior da coletividade. Nem seria mais necessário enfatizar o caráter de *patrimônio da comunidade*, que marca para todo o sempre o meio ambiente de hoje e do amanhã.

Através dos instrumentos jurisdicionais de proteção ambiental, assim, o Poder Judiciário, no exercício da jurisdição coletiva, deve agir de forma a preservar o meio ambiente para as gerações atuais e futuras.

Esses instrumentos podem ser classificados em extraprocessuais, antecedendo a instauração do processo, bem como processuais, em que o processo é inaugurado, iniciado.

Dentre os instrumentos extraprocessuais de tutela ambiental e, tendo em vista o objeto proposto, destaca-se o inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta.

O inquérito civil foi definido no artigo 2º do Ato Normativo paulista 484/2006 – CPJ, de 5 de outubro de 2006, como a “investigação administrativa, de caráter inquisitorial, unilateral e facultativo, instaurado e presidido pelo Ministério Público e destinado a apurar a ocorrência de danos efetivos ou potenciais a direitos e interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos ou outros que lhe incumba defender, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais”.

No caso do meio ambiente, sua instauração é importante no sentido de possibilitar a colheita de provas acerca dos danos ambientais para eventual propositura de ação civil pública. Indiscutível que o inquérito civil cumpre um papel de prevenção e até mesmo de intimidação sobre o potencial causador de dano a interesse transindividual, de forma a desistir da atividade ou ajustar-se à legislação pertinente³⁵⁷.

Finalizado o inquérito civil, pode o Ministério Público, dependendo das informações obtidas durante a investigação e indispensáveis para a formação de sua convicção, promover o competente arquivamento do inquérito civil, ajuizar ação civil pública, formalizar a realização de termo de ajustamento de conduta ou, ainda, expedir recomendação.³⁵⁸

³⁵⁶ Ibid., p. 1.117. (grifo do autor).

³⁵⁷ BUGALHO, Nelson R. Instrumentos de controle extraprocessual: aspectos relevantes do inquérito civil público, do compromisso de ajustamento de conduta e da recomendação em matéria de proteção do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 10, n. 37, p. 104-105, jan./mar. 2005.

³⁵⁸ Ibid., p. 105.

Das providências acima elencadas, interessa para esta abordagem apenas a realização do termo ou compromisso de ajustamento de conduta.

Em face de sua importância social, os interesses transindividuais são indisponíveis, ou seja, em regra, não admitem transação. Ocorre que, conforme leciona Hugo Nigro Mazzilli, aspectos de conveniência prática recomendaram a mitigação de indisponibilidade da ação pública. Assim, apesar do caráter de indisponibilidade do bem jurídico transindividual, a Lei da Ação Civil Pública³⁵⁹ admitiu que os órgãos públicos legitimados à ação civil pública ou coletiva, podem tomar termo ou compromisso de ajustamento de conduta³⁶⁰.

O termo ou compromisso de ajustamento de conduta trata-se, portanto, de um ajuste de condutas firmado por um dos órgãos públicos legitimados à ação civil pública, impondo ao suposto causador do dano a direito ou interesse transindividual obrigação de fazer ou não fazer, sob cominações pactuadas. Sua realização dispensa testemunhas instrumentárias e independe de homologação judicial. Por fim, caso seja descumprido, poderá ser executado judicialmente, uma vez que tem natureza jurídica de título executivo extrajudicial.

No que se refere às obrigações impostas quando o interesse ameaçado é o meio ambiente, Nelson R. Bugalho³⁶¹ faz interessante observação no sentido de que

[...] Não só a reparação do dano pode ser exigida, mas também a sua compensação, acaso tecnicamente impossível promover a recuperação. Nestes casos, deverá a compensação ter natureza ambiental, podendo consistir em custeio de programas e de projetos ambientais, execução de obras de recuperação de áreas degradadas, manutenção de espaços públicos, ou, ainda, contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas.

O termo ou compromisso de ajustamento de conduta, assim, é um significativo instrumento de prevenção dos danos ambientais, uma vez que inibe a conduta do poluidor e evita, caso seja frutífero, a discussão judicial da questão.

Como visto, além dos instrumentos extraprocessuais, existem também os meios processuais de defesa mediante o ajuizamento de ações ambientais, visando assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

São instrumentos jurisdicionais processuais de tutela ambiental a ação civil pública, a ação penal, a ação popular, o mandado de segurança coletivo e o mandado de injunção.

³⁵⁹ Ver artigo 5º, § 6º da Lei nº 7.347/85.

³⁶⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 54.

³⁶¹ BUGALHO, 2005, op. cit., p. 108.

Vale destacar que, dentre os instrumentos acima citados, a ação civil publica é o mais utilizado na tutela jurisdicional do meio ambiente, razão pela qual deter-se-á a uma análise mais pormenorizada desse instituto, sem prejuízo, evidente, da discussão dos demais remédios igualmente importantes na preservação ambiental.

A ação civil pública ambiental, prevista na Lei nº 7.347/85, é uma ação especial em que o Ministério Público e pessoas jurídicas estatais ou não podem impedir ou reprimir danos ao meio ambiente e responsabilizar judicialmente o poluidor. É competente para processar e julgar a causa o juiz do foro do local onde ocorrer o dano, admitindo medidas cautelares e concessão de liminar suspensiva do fato ou ato contra o qual se dirige a ação.

Diante das lições de José Afonso da Silva³⁶², o objeto mediato da ação consiste na tutela ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ou outro direito transindividual, enquanto o objeto imediato será a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Importante destacar a novidade trazida pelo artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública que prevê que a sentença civil da ação civil publica fará coisa julgada *erga omnes*, exceto se a ação for julgada improcedente por deficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Vale trazer ementa de acórdão exarado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região no julgamento de ação civil pública destinada a preservar reserva indígena ameaçada:

Ação civil pública – tutela cautelar – reserva indígena – construção de porto em terra cuja propriedade é reclamada por índios – Empreendimento que afetará o meio ambiente original da região, mormente por se tratar de obra cujo objetivo é dar suporte à pretensa exploração turística do local – Concessão do provimento preliminar, em tal hipótese, que se impõe.³⁶³

A defesa do meio ambiente rural pode ser feita através da ação civil pública, inclusive quando a implementação do programa de reforma agrária puder causar danos ao meio ambiente, ou o Estado se omitir na viabilização do desenvolvimento sustentável nas atividades agrárias.

A ação penal em matéria ambiental é pública incondicionada, ou seja, independe de qualquer condição para ser ajuizada e visa apurar a responsabilidade pela prática de ilícito penal ou contravencional definido na legislação ambiental. A propósito, transcreve-se ementa

³⁶² SILVA, J.A., 2002, op. cit., p. 320-321.

³⁶³ AgIn 2001.01.00.014057-3-GO – 5ªT. – TRF 1ª Reg. – rel. Desa. Federal Selene Maria de Almeida.

do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em que a ação penal tem por objetivo a condenação de pessoa jurídica:

Crime contra o meio ambiente – Denúncia – Peça acusatória oferecida contra pessoa jurídica – Admissibilidade – Responsabilidade penal da pessoa jurídica prevista no ordenamento jurídico pátrio – Inteligência dos arts. 225, § 3º, da CF, e 3º da Lei nº 9.605/98.³⁶⁴

A ação popular, por sua vez, decorre do artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal, segundo o qual “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

É legitimado para ajuizar a ação popular qualquer cidadão, ou seja, qualquer pessoa que esteja no gozo de seus direitos políticos. Além disso, o objeto imediato da demanda popular consiste na anulação do ato lesivo ao meio ambiente e na condenação dos responsáveis pelo ato, incluindo os seus destinatários, ao pagamento de perdas e danos ou, alternativa ou cumulativamente, a repor a situação no *status quo ante*, ou seja, a recuperar o meio ambiente degradado. O objeto mediato, por sua vez, constitui-se na proteção do meio ambiente, o que envolve a idéia de conservação, recuperação, preservação da sua qualidade.³⁶⁵

Já o mandado de segurança coletivo ambiental, segundo o artigo 5º, incisos LXIX e LXX, da Constituição Federal, visa proteger direito líquido e certo, relacionado à tutela do meio ambiente, vítima de ilegalidade ou abuso de poder causado por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público, podendo ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional ou organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano.

Consoante leciona José Afonso da Silva³⁶⁶, o conceito de mandado de segurança coletivo assenta-se em dois elementos: um institucional, caracterizado pela atribuição da legitimação processual a instituições associativas para a defesa de interesses de seus membros ou associados, e outro objetivo, consubstanciado no uso do remédio para a defesa de interesses coletivos. Logo, segundo o autor, as associações que tenham entre as suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente também estão investidas de legitimação para impetrar mandado de segurança coletivo com tal objeto.

³⁶⁴ ApCrim 70009597717 – 4ª Câm. – TJRS – rel. Des. José Eugênio Tedesco.

³⁶⁵ SILVA, J.A., 2002, op. cit., p. 321-322.

³⁶⁶ Ibid., p. 322.

O mandado de injunção, por fim, é novidade da Constituição Federal de 1988, assim previsto no artigo 5º, inciso LXXI, que dispõe que “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”.

Tendo em vista que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é, segundo o artigo 225, *caput*, da Constituição, um direito constitucional de todos e de cada um dos membros da coletividade brasileira, é perfeitamente possível a utilização do mandado de injunção, em matéria ambiental, toda vez que a falta de norma regulamentadora de um dispositivo constitucional ou infraconstitucional torne inviável a manutenção do meio ambiente, nos termos acima citado.³⁶⁷

A importância do cuidado com o meio ambiente está sendo cada vez mais divulgada pelo Estado e pela sociedade. As consequências do descaso já podem ser sensivelmente sentidas pela humanidade, cotidianamente.

A adoção dos instrumentos jurisdicionais de tutela leva ao Poder Judiciário o enfrentamento da questão, exigindo uma atuação rápida e sensata dos órgãos jurisdicionais no trato com o problema ambiental.

Como acertadamente registra Roberto Armando Ramos de Aguiar,

[...] ainda há um grande caminho a ser percorrido para que o Judiciário dê respostas eficazes às demandas sociais. Os problemas do meio ambiente são revestidos de uma característica que se choca com as práticas comuns desse Poder: eles são velozes e devem ser estancados com rapidez³⁶⁸.

Além do Poder Judiciário, o Poder Executivo e Legislativo também devem se orientar pela necessidade de prevenção ambiental, assegurando a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, em especial ao homem que trabalha a terra, o direito ao meio ambiente rural saudável e à participação em projetos de reforma agrária preocupados com a sustentabilidade.

³⁶⁷ MUKAI, 2002, op. cit., p. 101.

³⁶⁸ AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **Direito do ambiente e participação popular**. Brasília, DF: Ibama, 1994. p. 82.

CONCLUSÃO

O trabalho desenvolvido buscou discutir os aspectos obrigacionais da preservação ambiental nos assentamentos de reforma agrária, sob o enfoque dos assentados e do Poder Público. Visou também analisar os instrumentos jurídicos de proteção do meio ambiente que possibilitam o desenvolvimento sustentável nas terras objeto de reforma agrária.

Isso tudo para verificar como é possível, sob o ponto de vista jurídico, a realização de uma reforma agrária justa, que possibilite ao trabalhador rural não só a distribuição da terra, mas que permita o seu uso adequado, por meio do acesso aos recursos naturais e de sua exploração razoável e equilibrada.

A discussão do tema reflete a concepção humanista do direito agrário, que coloca o homem no centro de suas discussões. Dentro dessa perspectiva humanista do direito agrário, a preservação do meio ambiente se torna instrumento indispensável, uma vez que o direito ao meio ambiente é um direito inerente à condição humana e, no âmbito do direito agrário, é evidente a relação existente entre o elemento ambiental e a atividade agrária.

A preservação do meio ambiente e, conseqüentemente, a manifestação normal dos fenômenos naturais, revela-se imprescindível para a viabilidade da atividade agrária. Ou seja, o desenvolvimento regular das atividades rurais, seu sucesso ou fracasso, está diretamente vinculado às manifestações do meio ambiente.

O meio ambiente rural, por seu turno, é a base para a preservação ambiental. Não se pode falar em proteção do meio ambiente sem falar em proteção às águas, à terra, à fauna e à flora, fatores integrantes do setor agrário. Assim, são elementos que agem conjuntamente, são interdependentes.

A reforma agrária, definida no Estatuto da Terra como “conjunto de medidas que visam a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”, tem estreita relação com o meio ambiente. Ou seja, a realização integral da reforma agrária pressupõe a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente.

Tal relação é reconhecida pela Constituição Federal de 1988, que inclui o elemento ambiental como um dos que devem ser atendidos para que a propriedade rural cumpra sua função social.

O vínculo entre reforma agrária e meio ambiente se consolida, quando o cumprimento da função social da propriedade rural, incluindo o aspecto ambiental, é um dos

fundamentos que legitimam a reforma agrária, conforme se depreende do artigo 184 da Carta Política.

À primeira vista, a preocupação com a preservação do meio ambiente pode parecer mais um entrave à implementação dos programas de reforma agrária. Pode parecer incompatível com um projeto que visa, justamente, melhorar a produção da terra.

A realidade, no entanto, tem revelado que a viabilidade e o sucesso dos planos de reforma agrária dependem, sim, do acompanhamento de uma política de preservação ambiental. É nesse contexto que surge a necessidade da realização da reforma agrária de forma sustentável, equilibrada.

O desenvolvimento realizado de forma sustentável, adotando-se o enfoque tridimensional amplamente aceito, é aquele que permite a economia avançar, sem prejudicar o meio ambiente, garantindo à sociedade condições mínimas de vida.

Assim, a implementação do projeto de reforma agrária, bem como o desenvolvimento de qualquer atividade rural, deve ser compatível com a conservação dos recursos naturais, de forma a assegurar àquele que trabalha na terra o cultivo equilibrado e perene da propriedade.

Importante salientar que essa proposta não deve ser vista como um discurso politicamente correto, mas sim como uma questão séria e real que deve ser enfrentada. A viabilidade dos projetos governamentais de cunho socioeconômico depende da conjugação de diversos fatores, dentre os quais a conservação do meio ambiente sempre se faz presente.

É dentro desse contexto que se analisa os aspectos obrigacionais que envolvem a realização da reforma agrária de forma sustentável. Tanto o trabalhador rural, como cidadão, bem como o Poder Público, responsável pela satisfação do interesse público, têm direitos e deveres diante da necessidade da tutela ambiental.

A Constituição Federal vigente reconhece essa responsabilidade e incumbe ao Poder Público e à sociedade, em seu artigo 225, o dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, consagrando o princípio da participação em matéria ambiental.

É reconhecido ao trabalhador rural o direito subjetivo à exploração sustentável nos assentamentos de reforma agrária, podendo, para tanto, valer-se dos instrumentos jurídicos de proteção ambiental na defesa de seu direito.

Mas a ele também cabe o dever de preservação, seja como cidadão e membro da sociedade, seja como titular do direito de propriedade, que deve cumprir sua função socioambiental inerente.

De igual modo, o Poder Público deve assumir a responsabilidade pela proteção do meio ambiente, seja por meio de sua atividade legislativa, seja pela implementação de políticas públicas, seja pelo exercício de sua função jurisdicional.

A preservação do meio ambiente rural e a realização da reforma agrária de forma sustentável podem ser efetivadas através de diversos instrumentos jurídicos à disposição tanto da sociedade como do Poder Público.

Tendo em vista a função estatal exercida na tutela, os instrumentos jurídicos de proteção ambiental podem ser classificados: em legislativos, como os inúmeros diplomas legais que versam sobre matéria ambiental; administrativos, como o zoneamento ambiental, o licenciamento e o estudo prévio de impacto ambiental e a informação e educação ambiental e, por fim, jurisdicionais, como o inquérito civil e o compromisso de ajustamento de conduta e as ações ambientais, com destaque para a ação civil pública.

Embora a utilização de alguns instrumentos jurídicos se revele ainda de forma tímida, é certo que sua implementação nos assentamentos seja cada vez mais crescente, haja vista a preocupação mundial com o problema ambiental, sobretudo quando relacionado com a reforma agrária, projeto social relevante em que essa atividade é intensa.

A preservação do meio ambiente e a conseqüente utilização dos recursos jurídicos disponíveis estão relacionadas também ao enfretamento das questões sociais que atingem o país.

Foi possível verificar que a tutela do meio ambiente está intimamente ligada à miséria e a pobreza no Brasil, sobretudo no que se refere às questões agrárias. Ou seja, os problemas ambientais atrelados a outros problemas tais como a existência de grandes propriedades improdutivas, o cultivo da monocultura de cana-de-açúcar, além de outros, tendem a tornar mais difícil a vida da população mais desfavorecida.

As catástrofes ambientais que vêm atingindo o mundo nos últimos tempos, inclusive o Brasil, como enchentes, seca, incêndios, intensificação do efeito estufa tendem a agravar a situação dos mais necessitados, que muitas vezes se vêem privados do mínimo necessário à sua sobrevivência diante de tais fatos.

É inevitável a conclusão de que as camadas sociais mais simples são as primeiras, mas não as únicas, vítimas das conseqüências do descaso com o meio ambiente.

Além disso, a produção de alimentos e a sobrevivência do homem, em especial o que vive no campo, fica cada vez mais ameaçada diante dos fenômenos incontrolláveis da natureza.

Assim, toda a sociedade deve se conscientizar sobre a necessidade de preservação do meio ambiente, bem como o Poder Público precisa agir de forma eficaz e rápida na salvaguarda desse meio.

Leis que protejam o meio ambiente não faltam. Basta ao Estado aplicá-las mediante uma política efetiva e uniforme de todos os órgãos públicos no sentido de preservá-lo para as gerações de hoje e de amanhã.

Apenas assim será possível a realização de uma reforma agrária justa, sob o ponto de vista jurídico, que possibilite ao trabalhador rural não só a distribuição da terra, mas que permita o seu uso adequado, por intermédio do acesso aos recursos naturais e de sua exploração razoável e equilibrada.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **Direito do ambiente e participação popular**. Brasília, DF: Ibama, 1994.

ALMEIDA, Paulo Guilherme de. **Temas de direito agrário**. São Paulo: LTr, 1988.

ALVARENGA, Octavio Mello. **Manual de direito agrário**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

_____. **Direito agrário: reforma agrária, meio ambiente, Amazônia, índios na CF**. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

_____. **Política e direito agroambiental: comentários à nova lei de reforma agrária (Lei nº. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993)**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ALVARENTA, Luciano José; CASTRO, Frederico do Valle Ferreira de; MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. Participação cidadã e informação na gestão dos recursos hídricos. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 10, n. 40, p. 148-162, out./dez. 2005.

ALVES, Fábio. **Direito agrário: política fundiária no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

ANGHER, Anne Joyce (Coord.). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 10. ed. São Paulo: Rideel, 2004.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Curso de direito ambiental: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. _

_____. **Direito ambiental**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

ARAÚJO, Telga de. A propriedade e sua função social. In: LARANJEIRA, Raimundo (Coord.). **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: LTr, 1999.

ARAÚJO JÚNIOR, Vicente Gonçalves de. **Direito agrário: doutrina, jurisprudências e modelos**. Belo Horizonte: Inédita, 2002.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

BARRAL, Welber, PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). **Direito ambiental e desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. Direito à informação socioambiental e desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 12, n. 45, p. 167-183, jan./mar. 2007.

BARROSO, Lucas de Abreu. Atividade agrária como eixo central do conceito de direito agrário. **Opinio Jure**, Canoas, v. 4, n. 8, p. 19-26, jul./dez. 1997.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos. **Assentamentos rurais e conservação da natureza: do estranhamento à ação coletiva**. São Paulo: Iglu : FAPESP, 2003.

BENJAMIN, Antonio Herman V. (Coord.). **Dano ambiental: prevenção, reparação e opressão**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1993.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORGES, Marcos Afonso. O processo de desapropriação para fins de reforma agrária. In: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: LTr, 1999.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999.

BRASIL. **Direito ambiental; Constituição Federal, coleção de leis de direito ambiental: CLDAmb**. Barueri: Manole, 2004.

_____. **Estatuto da Terra**. 16. ed. atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2001. (Saraiva de legislação).

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/index.php>>. Acesso em: 7 out. 2006.

BREBBIA, Fernando P.; MALANOS, Nancy L. **Derecho agrario**. Buenos Aires: Astrea, 1997.

BRITO, Antonio José dos Santos Lopes de. **A proteção do ambiente e os planos regionais de ordenamento do território**. Coimbra: Livraria Almedina, 1997.

BUGALHO, Nelson R. Instrumentos de controle extraprocessual: aspectos relevantes do inquérito civil público, do compromisso de ajustamento de conduta e da recomendação em matéria de proteção do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 10, n. 37, p. 96-112, jan./mar. 2005.

CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. **O imposto territorial rural e a função social da propriedade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Proteção do ambiente e direito de propriedade: crítica de jurisprudência ambiental**. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CARRERA, Rodolfo Ricardo. **Derecho agrario, reforma agrária e desarrollo económico**. Buenos Aires: Desarrollo, 1965.

_____. **Derecho agrário para el desarrollo**. Buenos Aires: Depalma, 1978.

- CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- CINTRA JÚNIOR, Dyrceu Aguiar Dias. Direitos humanos e função social da propriedade: o papel do Judiciário. In: STROZAKE, Juvelino José. **A questão agrária e justiça**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.
- _____. Juízo de constitucionalidade das políticas públicas. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, 1997. v. 2.
- COSTA, Flávia. Estudo aponta falta de licença ambiental em assentamentos da reforma agrária. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 20 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/06/19/materia.2007-06-19.8988966544/view>>. Acesso em: 8. jan. 2008.
- COSTA, Sandra Maria Fonseca da. **Aspectos da formação do espaço agrário brasileiro**. Notas de aula. 2006. Disponível em: <<http://www1.univap.br/~sandra/brasil.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2006.
- CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Direito ambiental e questões jurídicas relevantes**. Campinas, SP: Millennium, 2005.
- EFEITO estufa. Disponível em: <<http://www.suapesquisa.com/efeitoestufa/>>. Acesso em: 20. set.2007.
- ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.
- FEBRES, Maria Elisa. Configuración constitucional del derecho ambiental venezolano. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 10, n. 37, p. 259-316, jan./mar. 2005.
- FERREIRA, Luís Pinto. **Curso de direito agrário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A propriedade e sua função social. **Revista de Direito Agrário**, Brasília, DF, v. 9, n. 8, p. 29-36, jul./dez. 1982.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. O bem estar do trabalhador rural como função socioambiental da propriedade. In: LIMA, André (Org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.
- FINK, Daniel Roberto; ALONSO JUNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Princípios do processo ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 6. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.

FÓRUM Social Mundial. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia>>. Acesso em: 22 set. 2006.

FRANCO, Alberto. **Reforma agraria en América Latina**. Costa Rica: Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, 1972.

FREIRE, Willian. **Direito ambiental brasileiro: com legislação ambiental atualizada**. Rio de Janeiro: AIDE, 2000.

FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 2004. n. 3.

_____. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005a.

_____. **Direito administrativo e meio ambiente**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2005b.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico – estrutural**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000a.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2000b.

GARCIA, Antonio. **Reforma agrária y dominación social en América Latina**. Buenos Aires: SIAP, 1973.

GISCHKOW, Emílio Alberto Maya. **Princípios de direito agrário: desapropriação e reforma agrária**. São Paulo: Saraiva, 1988.

GODOY, Luciano de Souza. **Direito agrário constitucional: o regime da propriedade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Orlando. **Obrigações**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

GROSSI, Paolo. Nascimento do direito agrário como ciência. **Revista de Direito Agrário**, Brasília, DF, v. 6, n. 6, p. 7-11, 1979.

HERKENHOFF, João Baptista. **Curso de direitos humanos: gênese dos direitos humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1994. v. 1.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes. **Atividade agrária e proteção ambiental: uma simbiose possível**. São Paulo: Cultural Paulista, 1997.

LARANJEIRA, Raymundo. **Propedêutica do direito agrário**. São Paulo: LTr, 1975.

LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2002.

LEITE, Pedro Sisnando (Org). **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília, DF: NEAD : MDA, 2000.

LEONHARDT, Roberta Danelon. Limits on the principle of permanent sovereignty over natural resources: foreign investment and contractual guarantees. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 11, n. 44, p. 165-201, out./dez. 2006.

LIBERATO, Ana Paula Gualarte. **Reforma agrária: direito humano fundamental**. Curitiba: Juruá, 2006.

LIMA, André (Org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. **Direito agrário, reforma agrária e colonização**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

_____. **Direito agrário**. 2. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LUZ, Valdemar P. da. **Curso de direito agrário**. 2. ed. Porto Alegre: Sagra : DC Luzzatto, 1996.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 15. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

MAGALHÃES, Juracy Peres. Reforma agrária e proteção ambiental. In: LARANJEIRA, Raymundo (Org.). **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: LTr, 1999.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Jurisdição coletiva e coisa julgada: teoria geral das ações coletivas**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

MANIGLIA, Elisabete. **A proteção penal ao patrimônio imóvel rural: invasões rurais**. 1994. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994a.

_____. Aspectos jurídicos do movimento dos sem-terra. In: SEMANA DA HISTÓRIA, 10., 1994, Franca. **Resumos**. Franca: Ed. Unesp/FHDSS, 1994b. Não paginado.

_____. Terra, justiça e democracia. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, v. 2, n. 4, p. 253-259, jul./dez. 1997.

_____. Administração Pública: reflexões jurídicas sobre a propriedade rural no Brasil. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, v. 3, n. 6, p. 19-38, jul./dez. 1998.

_____. Da possibilidade do turismo rural ser integrado como atividade agrária. **Revista de Estudos Jurídicos da Unesp**, Franca, v. 4, n. 8, p. 219-228, jul./dez. 1999.

_____. O trabalho rural e a função social da propriedade. **Revista de Estudos Jurídicos da Unesp**, Franca, v. 5, n. 9, p. 67-74, jan./dez. 2000.

MANIGLIA, Elisabete. **O trabalho rural sob a ótica do direito agrário: uma opção ao desemprego no Brasil**. Franca: Ed. Unesp/FHDSS, 2002a.

_____. Direito agrário e cidadania: construindo a cidadania no campo. **Revista de Estudos Jurídicos**, Franca, ano 7, n. 11, p. 163-172, jan./dez. 2002b.

_____.; HAJEL FILHO, Ricardo Antônio. Desenvolvimento sustentável e relações agrárias. **Revista de Estudos Jurídicos**, Franca, ano 8, n. 12, p. 85-92, jan./dez. 2003.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela inibitória: individual e coletiva**. 4. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

MARQUES, Nilson. **Curso de direito agrário**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

MARTIN MATEO, Ramón. **Nuevos instrumentos para la tutela ambiental**. Madrid: Editorial Trivium, 1997.

MARTINEZ, Paulo. **Reforma agrária: questão de terra ou de gente?** São Paulo: Moderna, 1987.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Regime jurídico da licença ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 10, n. 40, p. 186-215, out./dez. 2005.

MATTOS NETO, Antônio José de. O Direito Agroambiental na Amazônia e o desenvolvimento sustentável. In: SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da; XAVIER, Flávio Sant'Anna (Org.). **O Direito agrário em debate**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio publico e outros interesses**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MEDAUAR, Odete. **Estatuto da cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELE, João Leonardo. **A proteção do meio ambiente natural: preceitos internacionais de proteção ambiental; ordenamento histórico-jurídico de proteção do meio ambiente natural do Brasil; manual de fiscalização dos recursos naturais**. São Paulo: Petrobrás, 2006.

MICHELS, Ruanda Schlickmann. Instrumentos administrativos de prevenção ao dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 12, n. 45, p. 213-232, jan./mar. 2007.

MIGUEL NETO, Sulaiman. **Questão agrária: doutrina, legislação e jurisprudência**. Campinas, SP: Bookseller, 1997.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de direito penal**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

- MIRANDA, Alcir Gursen. **Direito agrário e ambiental: a conservação dos recursos naturais no âmbito agrário**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- MIRANDA, Alcir Gursen. **Teoria do direito agrário**. Belém: CEJUP, 1989.
- MONTEIRO, Benedicto. **Direito agrário e processo fundiário**. Rio de Janeiro: PLG Comunicação, 1980.
- MONTOIA, Paulo. Entenda o que é o "efeito estufa" e como ele provoca o aquecimento global. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 2 fev. 2007. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/02/02/materia.2007-02-02.8996318577/view>>. Acesso em: 20. set. 2007.
- MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- MORAES, José Diniz de. **A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MORAES, Luiz Carlos Silva de. **Curso de direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2002.
- MST. Movimento dos Sem Terra. **Carta de Ribeirão Preto: pela Reforma Agrária, em defesa do meio ambiente**. 13 dez. 1999. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/setores/dhumanos/legitimi/legitimi4.html>>. Acesso em: 21 set. 2006
- MST. Movimento dos Sem Terra. **Produção, cooperação e meio ambiente: MST e o meio ambiente**. 2001. Disponível em: <<http://www.mst.org.br>>. Acesso em: 22 set. 2006.
- MST anuncia série de ocupações em conferência em Porto Alegre. **UOL: últimas notícias**, São Paulo, 7 mar. 2006. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2006/03/07/ult1808u60390.jhtm>>. Acesso em: 22 set. 2006.
- MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
- NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 2. ed. Campinas, SP: Millennium, 2003.
- NEAD. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. **Boletim nº 256**. 25-31 out. 2004. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/boletim>>. Acesso em: 7 out. 2006.
- OPITZ, Sílvia; OPITZ, Oswaldo. **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1980.
- PADILHA, Norma Sueli. **Do meio ambiente do trabalho equilibrado**. São Paulo: Ltr, 2002.
- PASSOS, Cristiane Lisita; BARROSO, Lucas Abreu (Org). **Direito agrário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. **Reforma agrária: legislação, doutrina e jurisprudência**. Belém: CEJUP, 1993.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito internacional constitucional**. 7. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Direitos reprodutivos como direitos humanos**. Disponível em: <<http://www.saude.ba.gov.br/conferenciaST2005/>>. Acesso em: 7 out. 2006. _

PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas. **Responsabilidade do Estado em face do dano ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2002.

PORTAL do meio ambiente. Disponível em: <<http://www.portaldomeioambiente.com.br>>. Acesso em: 22 set. 2006.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A questão agrária no Brasil**. Brasília, DF: Brasiliense, 1979.

PRIEUR, Michel. La Charte de l'environnement et la constitution française. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 11, n. 42, p. 259-272, abr./jun. 2006.

REFORMA ou regulamentação. **Jornal Pequeno**: o órgão das multidões, São Luís, 26 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.jornalpequeno.com.br/2006/1/24/Pagina27496.htm>>. Acesso em: 22 set. 2006.

RINHEL, Ricardo Domingos. Direito ambiental: incidência do percentual da área de preservação permanente na reserva florestal legal. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 10, n. 40, p. 163-185, out./dez. 2005.

RIOS, Aurélio Virgílio Veigas. O meio ambiente no meio rural: dos agrotóxicos à biotecnologia. In: LIMA, André (Org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

ROBERT, Cinthia; SÉGUIN, Elida. **Direitos humanos, acesso à justiça: um olhar da defensoria pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ROCHA, Ana Flavia (Org.). **A defesa dos direitos socioambientais no Judiciário**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

ROCHA, Julio César de Sá da. Direito ambiental e meio ambiente do trabalho: considerações sobre o ambiente de trabalho rural e a questão dos agrotóxicos. In: VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso B. (Org.). **O novo em direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de direito ambiental: parte geral**. São Paulo: Max Limonad, 2002. v. 1.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SÁNCHEZ, Antonio Cabanillas. **La reparación de los daños al medio ambiente**. Pamplona: Aranzadi, 1996a.

SÁNCHEZ, Rodrigo Paz Vizcaino. **Introducción al derecho del medio ambiente**. Madrid: Canales y Forcallo, 1996b.

- SANTOS, Fábio Alves dos. **Direito agrário e política fundiária no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- SANTOS, Ozéias J. **Estatuto da terra**. São Paulo: Lawbook, 2001.
- SANTOS, Weliton Militão dos. **Desapropriação, reforma agrária e meio ambiente: aspectos substanciais e procedimentos, reflexos no direito penal**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.
- SANTOS NETO, Arthur Pio dos. A atividade agrária e o conteúdo do direito agrário. **Revista de Direito Agrário**, Brasília, DF, v. 11, n. 11, p. 51-55, jul./dez. 1986.
- SEMINÁRIO discute agrobiodiversidade e reforma agrária no Pontal. 12 set. 2006. Disponível em: <<http://www.olhardireto.com.br/noticias/noticia.asp?cod=7404>>. Acesso em: 22 set. 2006.
- SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Thex, 2002.
- SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- _____. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SILVA, Luiz Fernando Martins da. Estudo sociojurídico relativo à implementação de políticas de ação afirmativa e seus mecanismos para negros no Brasil: aspectos legislativo, doutrinário, jurisprudencial e comparado. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 342, 14 jun. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5302>>. Acesso em: 22 set. 2006.
- SILVA JUNIOR, Alcides Leopoldo e. O estudo do impacto ambiental como instrumento de prevenção do dano ao meio ambiente. In: FREITAS, Vladimir Passos (Coord.). **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 2004.
- SOARES, Guido Fernando Silva Soares. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2001.
- SOARES, Mário Lúcio Quintão. Competência legislativa em matéria de direito agrário. In: MIRANDA, Alcir Gursen de (Org.). **O direito agrário na Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- SOARES, Orlando. **Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05.10.1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- SODERO, Fernando Pereira. **Direito agrário e reforma agrária**. São Paulo: Legislação Brasileira, 1968.

SODERO, Fernando Pereira. **Curso de direito agrário: o estatuto da terra**. Brasília, DF: Fundação Petrônio Portella, 1982.

SOUSA, João Bosco Medeiros de. **Direito agrário: lições básicas**. São Paulo: Saraiva, 1994.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Direito agrário e meio ambiente. In: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: LTr, 1999.

STROZAKE, Juvelino José. **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

_____. Reforma agrária e os direitos difusos e coletivos – a ocupação coletiva de terras como forma de acesso à justiça - a função social da propriedade rural e os fins sociais do processo civil. In: _____ (Org.). **Questões agrárias: julgados comentados e pareceres**. São Paulo: Método, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

TELLES, Raul. Reforma agrária deve incorporar questão socioambiental. Entrevistadora: Mônica Herculano. **RedeGIFE**, São Paulo, 25 jul. 2003. Disponível em: <http://www.gife.org.br/redegifeonline_noticias.php?codigo=954>. Acesso em: 22 set. 2006.

TENORIO, Igor, **Manual de direito agrário brasileiro**. São Paulo: Resenha Universitária, 1975.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção dos direitos humanos nos planos nacional e internacional: perspectivas brasileiras**. San José de Costa Rica/ Brasília, DF: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1992.

VARELLA, Marcelo Dias, BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro (Org.). **O novo em direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

_____. **Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais**. Leme: LED, 1998.

_____.; FONTES, Eliana; ROCHA, Fernando A. N. Galvão da. **Biossegurança e biodiversidade: contexto científico e regulamentar**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

VILAR DE CARVALHO, Abdias; D'INCAO, Maria Conceição. **Reforma agrária: significado e viabilidade**. Petrópolis: Vozes, 1982.

VIVANCO, Antonino. **Teoria del derecho agrário**. La Plata: Libreria Jurídica, 1967. v. 2.

_____. **Teoria del derecho agrário**. La Plata: Libreria Jurídica, 1967. v. 4.

WEIS, Carlos. **Direitos humanos contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 2006.

ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo. **Derecho agrario y derechos humanos**. Curitiba: Juruá, 2002.

ZENUN, Augusto. **O direito agrário e sua dinâmica**. 2. ed. São Paulo: Leud, 1986.