

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FACULDADE DE DIREITO

LENIZE MARTINS DE RAMOS

DESAPROPRIAÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL
DA PROPRIEDADE RURAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA.

CURITIBA

2014

LENIZE MARTINS DE RAMOS

DESAPROPRIAÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL
DA PROPRIEDADE RURAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA.

Monografia de conclusão de curso apresentada
ao Curso de Direito da Faculdade de Ciências
Jurídicas da Universidade Federal do Paraná
como requisito à obtenção do grau de Bacharel
em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Antonio Peres Gediel.

CURITIBA

2014

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço aos meus pais, Denize e Ramiro, por me amarem incondicionalmente, estarem sempre presentes em minha vida e serem meu porto seguro.

Gostaria de agradecer aos meus irmãos: Léinha, Léia, Nando, Cal, Célia e Saquéia, que contribuíram de alguma forma na pessoa que me tornei.

Agradeço principalmente ao Elisson, meu amor e melhor amigo, por ser esta pessoa maravilhosa, que sempre está ao meu lado. Não há palavras para expressar o quão importante você é na minha vida. Te amo para sempre!!!

Minha paixão pelo direito e a crença numa sociedade mais justa começou, em julho de 2009 na Universidade Tuiuti do Paraná, graças aos professores Aloísio Surgik, Marcos Aurélio de Lima Júnior e Regina (professora de sociologia).

Muito obrigada aos colegas que tive na UTP, em especial a Fernanda Rossetti, Sandra Dobins, Renata Buquera, Josiane, Fábio, entre outros.

Gostaria de agradecer ao professor Sérgio Staut que, mesmo sem saber, em uma de suas aulas na UTP, me convenceu a entrar em direito na UFPR.

Em 2012 iniciei o curso na UFPR e conheci pessoas maravilhosas, entre elas: Amanda, Gisele e Jacqueline. Muito obrigada meninas pela companhia desses 3 anos.

Em relação aos professores da UFPR, não poderia deixar de mencionar a professora Katya Regina Isaguirre, que apresentou a questão da terra de modo apaixonante, e despertou meu interesse na pesquisa.

Agradeço ao professor José Antonio Peres Gediel pela orientação deste trabalho. Assistindo suas aulas na Pós, tive acesso a muitas bibliografias utilizadas na confecção deste trabalho.

Aos colegas do escritório, gostaria de agradecer os 4 anos de convivência. Um especial agradecimento ao meu chefe, Dr. Célio, que foi muito compreensivo em minhas ausências e sempre incentivou meus estudos.

Quero agradecer a Dra. Ilka, que se tornou uma ótima amiga, vibrando comigo em cada nota boa, e me consolando em cada nota ruim. Muito obrigada Ilka por todos os conselhos e por ter diminuído minhas atividades no escritório para que eu pudesse concluir a monografia.

“De uma coisa sabemos: A Terra não pertence ao homem; é o homem que pertence à terra, disso temos certeza. Todas as coisas estão interligadas como o sangue que une uma família. Tudo está relacionado entre si. Tudo quanto agride a terra agride os filhos da terra: não foi o homem quem teceu a trama da vida. Ele é meramente um fio dela, Tudo que ele fizer à terra, a si próprio fará”. Cacique Seattle, em carta ao Presidente dos Estados Unidos.

RESUMO

No presente trabalho pretende-se retomar o instituto da função socioambiental da propriedade, enfatizando a desapropriação para fins de reforma agrária da propriedade rural por descumprimento desta função socioambiental nos casos de proprietários que devastem total ou parcialmente as áreas de preservação permanente e ou de reserva legal florestal, e que se recusem a adotar as medidas de recomposição das áreas degradadas, procedendo-se às determinações legais definidoras das políticas agrícola, ambiental e de reforma agrária. A partir da relativização da propriedade, com a adoção da função social como paradigma de qualificação de tal direito, foi possível instituir a desapropriação de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, que não estejam cumprindo sua função social. Bem como, possibilitou que se fundamentasse o pedido de desapropriação no aspecto da função socioambiental, ultrapassando os relativos à produtividade. Ao longo do presente estudo, poderemos perceber o caminho percorrido pela reforma agrária e algumas lutas pela terra ocorridas no Brasil. Além de mencionarmos o equívoco do senso comum de que a reforma agrária contribuiu para o desmatamento.

Palavras chaves: desapropriação, função socioambiental, reforma agrária, APP e reserva legal.

ABSTRACT

In the present work we intend to resume the institute of the property is socio-environmental role, emphasizing the expropriation for rural property is agrarian reform for breaching its socio-environmental function in cases of owners who ravage all or part of the permanent preservation areas or legal forest reserve, and who refuse to adopt the measures of degraded areas recovery, proceeding to the defining legal determinations of agricultural, environmental and agrarian reform policies. From the relativization of the property, with the adoption of social function as a qualification paradigm of such right, it has been possible to institute rural properties expropriation for agrarian reform purposes, when they do not fulfill their social function. Furthermore, it has been possible to justify the claim for expropriation in the aspect of socio-environmental function, exceeding the aspect concerning productivity. Throughout this study, we notice the path taken by the agrarian reform and land struggles that have taken place in Brazil. Besides mentioning the mistake of common sense that agrarian reform has contributed to deforestation.

Key words: expropriation, socio-environmental function, agrarian reform, PPA and legal reserve.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL NO DIREITO BRASILEIRO	9
2.1 A PROPRIEDADE NO DIREITO BRASILEIRO	9
2.2 BREVE HISTÓRICO: RELATIVIZAÇÃO DA PROPRIEDADE	14
2.3 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE	19
3 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL E REFORMA AGRÁRIA	25
3.1 A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE NO DIREITO BRASILEIRO	25
3.2 PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO AMBIENTAL	31
3.3 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E ÁREAS DE RESERVA LEGAL FLORESTAL NA PROPRIEDADE RURAL	35
3.4 REFORMA AGRÁRIA E AS LUTAS PELA TERRA	41
4 DESAPROPRIAÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	48
4.1 CONCEITO E PRINCÍPIOS DA DESAPROPRIAÇÃO	48
4.2 ESPÉCIES DE EXPROPRIAÇÃO	51
4.3 DESAPROPRIAÇÃO DAS FAZENDAS: NOVA ALEGRIA – FELISBURGO/MG E ESCALADA DO NORTE – RIO MARIA/PA	57
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIAS	62

1 INTRODUÇÃO

Em meio ao tratamento ineficiente do meio ambiente, com uma proteção condicionada aos interesses das classes dominantes, seja por meio das leis, como o “Novo Código Florestal”, por exemplo, seja por meio do poder judiciário, que insiste na ideologia da propriedade produtiva, apenas.

O presente trabalho vem retomar o instituto da função socioambiental da propriedade, enfatizando a desapropriação para fins de reforma agrária da propriedade rural por descumprimento desta função socioambiental.

No presente trabalho se abordará o descumprimento da função socioambiental nos casos de proprietários que devastem total ou parcialmente as áreas de preservação permanente e/ou de reserva legal florestal, e que se recusem a adotar as medidas de recomposição das áreas degradadas, procedendo-se às determinações legais definidoras das políticas agrícola, ambiental e de reforma agrária.

Com a relativização da propriedade, a partir da adoção da função social como paradigma de qualificação deste direito, foi possível instituir a desapropriação de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, que não estejam cumprindo sua função social. Bem como, possibilitou que se fundamentasse o pedido de desapropriação no aspecto da função socioambiental, ultrapassando os relativos à produtividade.

A função socioambiental da propriedade, além de estar prevista na Constituição Federal de 1988, ainda que não esteja com essa nomenclatura, também está prevista no Código Civil de 2002, em seu artigo 1.228, § 1º.

Assim, estudando-se a doutrina, analisando-se as leis que tratam sobre o tema e pesquisando a prática desapropriatória ao longo da história, podemos perceber que na maioria das vezes não se aplicam as condicionantes da função social, limitando-se tão somente à análise do critério econômico, previsto no artigo 185 da Constituição Federal, e deixando desta forma de efetivar as demais normas constitucionais.

Apresentaremos ao longo do trabalho a localização do direito de propriedade no atual ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, faremos um breve histórico, desde sua concepção absoluta, durante o liberalismo, até a integralização da função

social em sua estrutura, passando pelas Constituições Mexicana (1917), Alemã (1919) e brasileiras.

Além disso, para compreendermos melhor a função socioambiental e a proteção dada ao meio ambiente brasileiro, faremos uma breve exposição de seu histórico, incluindo alguns princípios de direito ambiental, bem como, o novo tratamento dado pelo “Novo Código Florestal” às áreas de preservação permanente e reserva legal da propriedade rural.

Ao longo do presente estudo, poderemos perceber o caminho percorrido pela reforma agrária e algumas lutas pela terra ocorridas no Brasil. Além de mencionarmos o equívoco do senso comum de que a reforma agrária contribuiu para o desmatamento.

Por fim, abordaremos o caso da Fazenda Nova Alegria – Felisburgo/MG e da Fazenda Escalada do Norte – Rio Maria/PA, que foram respectivamente, o primeiro e segundo caso de decreto presidencial possibilitando a desapropriação de propriedade rural por descumprimento da função socioambiental.

2 PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL NO DIREITO BRASILEIRO

Foi sem dúvida, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que o direito de propriedade passou a ser visto de outra forma no ordenamento jurídico brasileiro, a Carta Magna enfrentou com vigor o caráter absoluto do direito privado de propriedade.

Conforme Marés a Constituição Federal de 1988 não poderia repetir a propriedade privada do Código de Napoleão, tida como absoluta e acima dos outros direitos. A Constituição, desta forma, foi chamada de cidadã, verde, ambiental, plurissocial, índia, democrática, e talvez por essa razão houve um grande esforço das oligarquias no sentido de modificá-la, alterá-la, com o objetivo de diminuir seu verde amarelismo, sua força cidadã, seu caráter emancipatório¹.

Dito isto, apresentaremos a localização do direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, fazendo um breve histórico, desde sua concepção absoluta até a integralização da função social em sua estrutura. Bem como, abordaremos a função socioambiental da propriedade, enfatizando a propriedade rural.

2.1 A PROPRIEDADE NO DIREITO BRASILEIRO

O direito de propriedade é o mais amplo dos direitos reais, sendo considerado um direito absoluto, perpétuo e exclusivo, pelo qual uma coisa está submetida à vontade de uma pessoa, com as limitações da lei, além de ser um direito complexo, pois consiste na faculdade de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa que lhe serve de objeto².

Orlando Gomes utiliza três critérios para a conceituação do direito de propriedade, dividindo-se tal direito em sintético, analítico e descritivo. Sinteticamente define o direito de propriedade como a submissão de uma coisa, em

¹ MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. p.115.

² GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 21ª ed. rev. e atual. por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p.103-104.

todas as relações, a uma pessoa. Analiticamente, seria o direito de usar, fruir e dispor de um bem e reavê-lo de quem injustamente o possuía. Por fim, descritivamente, o direito de propriedade é um direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo, pelo qual uma coisa fica submetida à vontade de uma pessoa com as limitações da lei³.

Como categoria jurídica, propriedade indica a relação entre indivíduo e objeto, enquanto direito de propriedade demonstra a proteção da relação estabelecida⁴. As raízes do direito de propriedade aprofundam-se tanto no terreno do direito público quanto no direito privado⁵.

A propriedade, bem como sua inviolabilidade, ou seja, o direito de propriedade, são direitos previstos na Constituição Federal Brasileira (art. 5º, XXII)⁶, além disso, a propriedade privada é um dos princípios da Ordem Econômica que funda-se na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com a finalidade de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, II da CF)⁷.

O Código Civil de 2002, assim como o Código Civil de 1916, não conceitua propriedade, apenas define os direitos do proprietário, pois, conforme dispõe o artigo 1.228: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. Na sequência, o artigo 1.231 determina que “a propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário”.

Em um primeiro momento poderíamos pensar que o direito à propriedade é absoluto, porém, tal noção de propriedade foi alterada substancialmente em meados do século XX, influenciada por novas tendências que reconheceram a necessidade de se considerar, na concepção e exercício dos diversos poderes jurídicos vinculados à propriedade e a outros direitos subjetivos, uma dimensão de

³ ibidem. p. 103.

⁴ LEMOS, Patricia Fagia Iglesias. **Meio Ambiente e responsabilidade civil do proprietário: análise do nexos causal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 32

⁵ MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**. 36ª ed. rev. e atual. por Ana Cristina de Barros Monteiro França Pinto. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 82.

⁶ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...) XXII - é garantido o direito de propriedade;”

⁷ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...) II - propriedade privada;”

socialidade⁸. Assim, há restrições à liberdade do proprietário de dispor da coisa. Tais restrições atingem o exercício do direito de propriedade, mas não sua substância⁹.

No parágrafo primeiro do artigo 1.228 do Código Civil, define-se que “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais” para que sejam preservados “a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”. Ao dispor desta forma sobre o exercício do direito de propriedade, o Código Civil incorpora, em termos legislativos, o que já se reconhecia na doutrina, ou mesmo na legislação especial em matéria de preservação ambiental, que o exercício da propriedade não pode se dar de modo lesivo ou nocivo ao meio ambiente¹⁰.

Além disso, no artigo 5^o¹¹, a Carta Magna expressamente determina no inciso XXIII que a propriedade deve atender a sua função social, dispondo no inciso XXIV que a lei estabelecerá, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social.

A prerrogativa concedida ao Poder Público de desapropriar bens particulares por exigência do bem público não se confunde com o princípio da função social da propriedade¹², uma vez que aquela ocorre independentemente do cumprimento desta.

Deste modo, o direito de propriedade não é pleno e absoluto, uma vez que se deve atender a sua função social. Tal direito não é mais caracterizado só pela liberdade de ação do proprietário, contraposta a um dever geral (*erga omnes*) de todos respeitarem a propriedade, mas também os deveres e obrigações a cargo do titular do direito de propriedade¹³.

⁸ MIRAGEM, Bruno. **O artigo 1.228 do Código Civil e os deveres do proprietário em matéria de preservação do meio ambiente**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/972>. Acesso em 16/06/2014. p. 102.

⁹ GOMES, op. cit., p. 122.

¹⁰ MIRAGEM, op. cit., p. 106.

¹¹ “Art. 5^o (...)

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”;

¹² GONDINHO, André Osório. Função social da propriedade. In. TEPEDINO, Gustavo. **Problemas de direito civil – constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 407.

¹³ MANGUEIRA, Carlos Octaviano de M. **Função social da propriedade e proteção ao meio ambiente: notas sobre os espaços protegidos nos imóveis rurais**. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/594>. Acesso em: 12/06/2014. p. 231.

A função social da propriedade tem a ver com a própria natureza da propriedade e influi na interpretação das normas ligadas a esse instituto, há uma ligação com o conteúdo da disciplina proprietária¹⁴.

Segundo o professor Luiz Edson Fachin, a função social relaciona-se ao uso da propriedade, e corresponde a limitações da exploração particular ao interesse público e tem por finalidade instituir um conceito dinâmico em substituição ao conceito estático, representando assim, uma reação anti-individualista¹⁵.

Ensina Odete Medauar que a funcionalização social da propriedade pode ser percebida de modo sensível nas intervenções administrativas em matérias urbanística e agrária. Segundo referida autora, as restrições consistem em limitações que incidem sobre as faculdades de uso, ocupações e modificações da propriedade, para atender o interesse público¹⁶.

José Afonso da Silva, citando Pugliatti, afirma que a propriedade não se constitui em uma instituição única, mas em vários tipos diferenciados, assim não se fala em propriedade, mas em propriedades, e cada uma delas assume um aspecto característico, que poderá estar sujeito a uma disciplina particular, especialmente porque, em relação a eles, o princípio da função social atua diversamente, tendo em vista a destinação do bem objeto da propriedade¹⁷.

Diante disso, a propriedade relevante ao presente trabalho é a propriedade rural, também denominada propriedade da terra, ou propriedade agrária.

A propriedade agrária tem regime legal definido no Estatuto da Terra e em Leis complementares. O artigo 2º do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) assegura a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, e em seu parágrafo primeiro define que a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando: simultaneamente favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais; e observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

¹⁴ LEMOS, op. cit., p. 76.

¹⁵ FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural)**. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 19

¹⁶ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 16ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 377.

¹⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6ª ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 73.

Assim, a propriedade rural que descumpre sua função social, incluindo-se a função socioambiental, pode ser desapropriada por interesse social, para fins de reforma agrária, estando prevista nos artigos 184, 185 e 186 da Constituição Federal¹⁸.

Da análise constitucional dos dispositivos citados, que serão abordados mais adiante no trabalho, percebe-se que, em se tratando de propriedade rural, a União poderá desapropriá-la por interesse social, para fins de reforma agrária, propriedades que não estejam cumprindo 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, com exceção das benfeitorias úteis e necessárias que serão indenizadas em dinheiro.

A função social da propriedade rural é cumprida quando se atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, os requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O proprietário que descumpre um desses critérios pode ser desapropriado, sendo que tal comunicação é precedida de decreto declarando o imóvel de interesse

¹⁸ “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo 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.

§ 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º - São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Art. 185. 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.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.”.

social, e a ação expropriatória deve ser proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária (INCRA).

Para Carlos Frederico Marés, o proprietário da terra em que o uso não cumpre a função social não está protegido pelo direito, não pode utilizar-se dos institutos jurídicos de proteção¹⁹.

Importante mencionar que a propriedade rural não é definida de acordo com sua localização e sim de acordo com sua destinação, finalidade²⁰.

Com esta breve exposição do direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, passemos a integralização da função social em sua estrutura.

2.2 BREVE HISTÓRICO: RELATIVIZAÇÃO DA PROPRIEDADE

Em breve histórico, podemos perceber a saída da propriedade do interesse eminentemente privado para o campo do interesse social, na qual a Função Social passa a integrar a estrutura da propriedade.

Conforme Orlando Gomes, no momento em que o ordenamento jurídico reconheceu que o exercício dos poderes do proprietário não deveria ser protegido apenas para a satisfação do seu interesse, a função da propriedade tornou-se social²¹.

A propriedade comum constituiu a primeira forma de propriedade, e estava diretamente ligada à concepção de família então vigente²². As propriedades gregas e romanas tinham forte ligação com a religião e a família. O lar da família romana era um lugar de culto, o local de adoração ao deus da família²³, que tomava posse de um solo e não podia ser, a partir de então, desalojado²⁴.

Já a propriedade moderna, segundo Fábio Konder Comparato, se desvinculou totalmente da dimensão religiosa da origem e passou a ter

¹⁹ MARÉS, op. cit., p. 117.

²⁰ Em relação à incidência do Imposto Territorial Rural sobre a propriedade rural, o Código Tributário Nacional considera a localização e não a finalidade (artigo 29 - CTN).

²¹ GOMES, op. cit., p. 120.

²² FACHIN, op. cit., p. 14.

²³ LEMOS, op. cit., p. 23.

²⁴ COMPARATO. Fábio Konder. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade**. Disponível em: <http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/5/55/Comparato.pdf>. Acesso em: 16/06/2014. p. 01.

marcadamente, com o advento da civilização burguesa, um sentido de mera utilidade econômica²⁵.

Conforme Carlos Frederico Marés, a ideia de apropriação individual, exclusiva e absoluta, de uma gleba de terra não é universal, nem histórica nem geográfica, pois, é uma construção humana localizada e recente.

Durante o período chamado liberalismo, a propriedade estava relacionada ao atendimento de interesses exclusivamente proprietários, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 afirmou ser a propriedade um direito inviolável e sagrado²⁶, que foi consagrado no Código Civil Francês de 1804. Nesse mesmo sentido, seguiram as constituições brasileiras de 1824 e 1891 que garantiram o direito de propriedade, visto exclusivamente sob o viés de um direito individual do cidadão²⁷, ressaltando em ambas a possibilidade de desapropriação por necessidade, exigência do bem público.

Deste modo, o marco jurídico fundamental da propriedade moderna foi a revolução francesa, bem como a elaboração das constituições nacionais²⁸. Somente os homens livres poderiam ser proprietários, pois faz parte da ideia de propriedade a possibilidade de adquiri-la e transferi-la livremente²⁹.

Na Europa se discutia teorias, acontecia a Primeira Guerra Mundial, ocorria a Revolução Socialista e se buscava alternativas às injustiças sociais, enquanto na América Latina, muitos povos estavam sendo expulsos de suas terras, e reagiam liderados por um representante carismático³⁰.

A Constituição Mexicana de 1917, ainda vigente, configura o reconhecimento e a positivação, em sede constitucional, das reivindicações e dos princípios inspiradores da Revolução Mexicana, iniciada em 1910³¹, sistematizando

²⁵ ibidem, p. 02.

²⁶ “Artigo 17º- Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização”. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf. Acesso em: 20/06/2014.

²⁷ CORTIANO, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do direito de propriedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p.177.

²⁸ MARÉS, op. cit., p. 18.

²⁹ idem, p.18.

³⁰ idem, p. 92.

³¹ PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf?sequence=2>. Acesso em: 20/06/2014. p. 107.

pela primeira vez os direitos sociais do homem. Referida Carta Constitucional, tem uma cara nitidamente agrária e camponesa, não apenas condiciona a propriedade privada, mas a reconceitua³².

No *caput* do artigo 27 a Constituição Mexicana determinou que “*la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación*”, possuindo “*el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada*”³³. Ainda no artigo 27 está previsto que a nação tem o direito de impor à propriedade privada as modalidades que ditem o interesse público, assim como o direito de regular o aproveitamento dos recursos naturais suscetíveis de apropriação, para fazer uma distribuição equitativa da riqueza pública e para cuidar de sua conservação³⁴.

A Constituição Mexicana incluiu a divisão do latifúndio e o direito de indígenas, coletivamente, a terra e a água. Estabelecendo às pessoas jurídicas uma larga lista de proibições de adquirirem terrenos rurais e os possuírem, entre eles a Igreja, as sociedades comerciais por ações e bancos³⁵.

No mesmo caminho seguiu a Constituição de Weimar de 1919. Após a derrota da Alemanha na Primeira Guerra Mundial, o país estava com profundas dificuldades internas, causadas pelo elevado número de mortos e feridos e, também, pela profunda crise econômica que se abateu sobre um país totalmente voltado as atividades bélicas. Nesse contexto, levantes começam a eclodir por todo o país, que além de decorrerem da miséria e das crises sociais internas, eram também inspirados pelo exemplo da União Soviética³⁶.

Assim como a Constituição Mexicana, a Constituição Alemã estabeleceu em seu artigo 153 que “a propriedade obriga e o seu uso e exercício devem ao mesmo tempo representar uma função no interesse social”. Por isso, “o regime da vida econômica deve corresponder a princípios de justiça, com o objetivo de garantir a todos existência humanamente digna”.

A Constituição Brasileira de 1934, inspirada nas Cartas Constitucionais do México (1917) e de Weimar (1919), condicionou, pela primeira vez, a propriedade

³² MARÉS, op. cit., p. 93.

³³ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**. Disponível em: http://www.cepal.org/oig/doc/LeyesSobreAborto/M%C3%A9xico/1917_Constituci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica%20de_los_Estados_Unidos_de_M%C3%A9xico.pdf. Acesso em: 20/06/2014.

³⁴ LEMOS, op. cit., p. 77.

³⁵ MARÉS, op. cit., p. 94.

³⁶ PINHEIRO, op. cit., p. 113.

ao interesse social e coletivo. Garantindo em seu artigo 113, 17), o direito de propriedade, e estabelecendo que ele não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. Também determinou que a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ocorreria nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Nos casos de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderiam as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exigisse, ressalvado o direito à indenização ulterior³⁷.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969, pela primeira vez, adotaram a expressão *função social da propriedade*. Este fato, porém, não trouxe grandes alterações.

A primeira lei brasileira a adotar a função social como paradigma para a qualificação da propriedade, bem como introduzir, ainda que de forma sucinta à época, a função ambiental da propriedade rural, foi o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504 de 30/11/1964. Determinando em seu artigo 2º, § 1º que:

A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

O Código Agrário Brasileiro, mais conhecido como Estatuto da Terra, deixa emergir a dimensão ambiental a ser considerada no aproveitamento da terra, que até pouco tempo antes considerava os recursos naturais como infinitos e inesgotáveis.

Mencionado estatuto, trata de diversos temas além da dimensão ambiental, entre eles: reforma agrária, terras públicas e particulares, distribuição de terras, financiamento da reforma agrária, sua execução e administração, zoneamento, cadastros, política de desenvolvimento rural, tributação da terra, rendimento da exploração, colonização, assistência e proteção à economia rural, mecanização agrícola, cooperativismo, eletrificação rural e obras de infraestrutura, seguro agrícola, uso e posse temporária da terra, arrendamento rural e parceria³⁸.

³⁷ GONDINHO, op.cit. p. 409.

³⁸ FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Agrário**. 3ª ed rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 1998. p. 19

Alguns anos após a edição do Estatuto da Terra, em 1972, ocorreu a Conferência de Estocolmo, na qual se discutiu a gravidade dos problemas ambientais, gerando muitas polêmicas em relação aos países em desenvolvimento.

Internamente, tal conferência produziu consequências. Houve a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente, além de ser instituída a Política Nacional do Meio Ambiente, que estabeleceu princípios e objetivos, e tornou obrigatória a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Em 1987 foi divulgado o relatório das Nações Unidas chamado “Nosso futuro comum”, ou “Relatório Brundtland”, como ficou conhecido. E inovou ao defender o conceito de desenvolvimento sustentável, que apresentava três componentes fundamentais: proteção ambiental, crescimento econômico e equidade social.

Para Juliana Santilli, o socioambientalismo brasileiro nasceu:

baseado no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política se incluíssem as comunidades locais e promovessem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais³⁹.

O advento da Constituição Federal de 1988 representou novos contornos ao direito de propriedade e ao direito ambiental. Primeiramente, importa destacar que a Carta Magna concedeu especial atenção à promoção de interesses existenciais em face de interesses patrimoniais. Informando nos artigos iniciais da Constituição a busca pela dignidade da pessoa, solidariedade social, redução das desigualdades sociais e regionais, valorização do trabalho, entre outros. Desta maneira, a propriedade também deve ser instrumento para o atendimento destes direitos existenciais.

Ainda de acordo com Juliana Santilli, a função socioambiental da propriedade é mais do que um princípio específico do Direito Ambiental, pois é um princípio orientador de todo o sistema constitucional que permeia a proteção constitucional à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e aos quilombolas⁴⁰.

Assim, verifica-se que a propriedade deve exercer sua função social. Não se cuida apenas de uma recomendação legal, trata-se de imposição constitucional. E,

³⁹ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005. p. 35.

⁴⁰ Idem. p. 86.

ao contrário de outras Cartas Constitucionais, a Carta Magna de 1988 conferiu *status* de direito fundamental à função social da propriedade.

Desta forma, a funcionalização da propriedade, além de afetar a propriedade a interesses sociais, também condiciona a estrutura da mesma. Ou seja, a função social não se refere a uma mera limitação ao exercício da propriedade, ela é um condicionamento interno da propriedade, de modo que não merece tutela do ordenamento jurídico o proprietário que não exerça função social de seu domínio.

Porém, mesmo com todo o ordenamento jurídico, e a obrigação do direito de propriedade em cumprir sua função social e socioambiental, ainda persiste entre nós, a ideologia da propriedade privada, individualista e absoluta, que segundo o professor Marés, mesmo contra o texto legal ainda impera no seio do Estado, ou no seio da elite dominante que dita a interpretação que lhe favorece, pois sempre há uma vírgula, um advérbio, uma contradição entre incisos e parágrafos que permitem ao interprete dizer aquilo que não é⁴¹.

2.3 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE

Com a promulgação da Carta Magna de 1988, a partir da leitura do seu artigo 225⁴², concordamos com a afirmação de Patrícia Faga Iglecias Lemos de que

⁴¹ MARÉS, op. cit., p. 13.

⁴² “Art. 225. 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.

a propriedade tem função social e função socioambiental. Quando se trata de um bem essencial para a manutenção da vida, que é o caso do bem ambiental, estamos diante da função socioambiental da propriedade⁴³.

O proprietário do bem socioambiental, que é o bem essencial para as presentes e futuras gerações, fica obrigado não somente a um comportamento negativo, mas também a um comportamento ativo, pois envolve defender, reparar e preservar o meio ambiente. Conforme Lemos, há um direito de preservação do bem, que é superior ao direito individual de propriedade, que a autora chama de direito socioambiental de titularidade difusa⁴⁴.

O Código Civil de 2002 também tratou da função socioambiental da propriedade. Em seu artigo 1.228, § 1º, define que “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais” para que sejam preservados “a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

De acordo com Bruno Miragem, a primeira consequência dessa nova definição legal foi a eliminação de vários conflitos aparentes entre o direito de propriedade e o direito ao meio ambiente, pois “aquele passa a ser reconhecido, em termos conceituais, apenas nas hipóteses em que é exercido de modo a respeitar integralmente este”⁴⁵.

O artigo 1.228 da Lei Civil indicou a natureza dos poderes inerentes à propriedade, as disposições que realizam e conformam direitos ou posições jurídicas determinadas pela própria Constituição e as pautas indicadas ao exercício do respectivo direito subjetivo. Assim, o detalhamento dos deveres jurídicos do proprietário em relação à preservação ambiental só pode ser realizado tendo em

§ 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.”.

⁴³ LEMOS, op. cit., p. 80-81

⁴⁴ idem, p. 82.

⁴⁵ MIRAGEM, op. cit., p. 106.

vista a legislação especial, ainda que no próprio Código Civil encontrem-se disposições que têm sua aplicação vinculada à realização do meio ambiente⁴⁶.

Conforme já mencionamos, a função socioambiental da propriedade é um princípio orientador de todo o sistema constitucional, pois permeia a proteção constitucional à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e aos quilombolas⁴⁷.

O artigo 170 da Magna Carta brasileira, ao tratar dos princípios da ordem econômica, assegura a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, determinando no inciso VI, o princípio da defesa do meio ambiente. Por tais razões, conclui Lemos, que se justifica a exigência do cumprimento de uma função ambiental.

O direito de propriedade e sua função socioambiental, bem como o princípio da livre iniciativa e a garantia de um meio ambiente sadio e equilibrado, concorrem para assegurar a todos uma existência digna. Assim, a produção de riqueza deve considerar o bem-estar do homem como parte da sociedade⁴⁸.

Deste modo, a propriedade rural que descumpra sua função social pode ser desapropriada para fins de reforma agrária, conforme dispõe os artigos, 184, 185 e 186 da Constituição Federal de 1988.

Tratando-se de propriedade rural, a União poderá desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, as propriedades que não estejam cumprindo sua função socioambiental, ou seja, propriedades que não tenham: a) aproveitamento racional e adequado, b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

Todavia, segundo o artigo 185 são insuscetíveis de desapropriação: a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, e a propriedade produtiva. Gerando dúvidas, “afinal, as propriedades pequenas, médias e produtivas não precisa cumprir a função social?”⁴⁹, e deixando a cargo do Poder Judiciário a interpretação desse artigo, que vem impedindo a desapropriação para fins de reforma agrária só pela discussão da produtividade da terra.

Embora a Constituição Federal estabeleça, em seu artigo 185, inciso II, que a propriedade produtiva não se sujeita a desapropriação, jamais se pode concluir

⁴⁶ MIRAGEM, op. cit., p. 106.

⁴⁷ SANTILLI, op. cit., p. 86.

⁴⁸ LEMOS, op. cit., p. 91.

⁴⁹ MARES, Carlos Frederico. **Função social da propriedade**. Disponível em: http://www.itcg.pr.gov.br/arquivos/File/LIVRO_REFORMA_AGRARIA_E_MEIO_AMBIENTE/PARTE_3_1_CARLOS_MARES.pdf. Acesso em 12/06/2014, p. 195.

que a produtividade referida no artigo em exame restrinja-se a aspectos meramente econômicos. A propriedade produtiva imune à desapropriação é aquela propriedade na qual ocorre o aproveitamento racional e adequado, com a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente⁵⁰.

A função social não se resume à produtividade. A produtividade, por si só, não presume o respeito integral da função social. Propriedade produtiva não significa necessariamente que se está atendendo às normas ambientais e às normas trabalhistas⁵¹.

Conforme Talita Thomaz Vieira, apesar de a Constituição Federal de 1988, ter consagrado a função social da propriedade rural em seus três aspectos, pecou ao determinar a proibição de desapropriação de propriedade produtiva, deixando de maneira propositada uma brecha para favorecer a classe dominante da época, grande detentora de terra. Mas, a intenção do constituinte não poderia prevalecer, após vinte e seis da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, a interpretação deve ser sistemática, de forma a garantir efetivamente o acesso a uma verdadeira justiça social e concretização de direitos fundamentais⁵².

Assim, a propriedade que devasta total ou parcialmente as áreas de preservação permanente e ou de reserva legal florestal, não pode ser considerada como propriedade produtiva e muito menos cumpridora da função social e ambiental da propriedade, pois destrói espaços territoriais especialmente protegidos e essenciais ao equilíbrio dos processos ecológicos⁵³.

Os proprietários que se recusem a adotar as medidas de recomposição das áreas degradadas, procedendo-se às determinações legais definidoras das políticas agrícola, ambiental e de reforma agrária, cujos imóveis rurais com áreas de preservação permanente e de reserva legal forem depredadas, com evidente desequilíbrio para o meio ambiente e preterição à saudável qualidade de vida a que todos os membros da sociedade têm direito, sujeitam-se à desapropriação por

⁵⁰ FALCONI, Luiz Carlos; e HECK, José Nicolau. **A depredação das áreas de preservação permanente e de reserva legal florestal do bioma Cerrado como causa de desapropriação da propriedade rural por interesse social**. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/961>. Acesso em: 12/06/2014. p. 84.

⁵¹ VIEIRA, Talita Thomaz. **Desapropriação de propriedade rural produtiva para fins de reforma agrária: efetivação de direitos fundamentais a partir de uma perspectiva ambiental constitucional fundada na justiça social**. Disponível em: <http://www.fdv.br/publicacoes/periodicos/revistadireitosegarantiasfundamentais/n5/4.pdf>. Acesso em: 12/06/2014. p. 93.

⁵² idem, p. 93.

⁵³ FALCONI, op. cit., p. 87.

interesse social, para fins de reforma agrária, por ferimento à função social e socioambiental da propriedade inserida no art. 186, II, da Constituição Federal⁵⁴.

A desapropriação, deste modo, é um poderoso instrumento de proteção do equilíbrio do meio ambiente, mediante a persecução do atendimento da função social da propriedade e, por extensão, da imanente função ecológica⁵⁵.

Conforme já mencionado, antes mesmo da Constituição de 1988, o Estatuto da Terra, Código Agrário, já adotava a função social como paradigma para a qualificação da propriedade, bem como introduziu a função ambiental da propriedade rural. Determinando que a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função socioambiental quando: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

Referido Estatuto, Lei nº 4504/1964, regula em seu artigo 2º, § 1º os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

A desapropriação para fins de reforma agrária de propriedade rural por descumprimento da função socioambiental, ou seja, de propriedade rural que descumpra aos preceitos de preservação do Meio Ambiente e, com isso, ocasiona grandes danos ambientais, pode representar a diminuição das desigualdades sociais, uma vez que oposta a estes proprietários que alcançam riquezas através de suas atividades poluidoras, encontram-se aqueles que não possuem acesso algum à propriedade rural⁵⁶.

Neste contexto, o instituto da desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função socioambiental, pode ser considerado um mecanismo jurídico e social efetivamente capaz de, concomitantemente, realizar uma efetiva preservação do Meio Ambiente, bem como o acesso a justiça social de forma a se concretizar direitos fundamentais como o direito de propriedade àqueles que verdadeiramente o necessitam⁵⁷.

⁵⁴ FALCONI, op. cit., p. 92.

⁵⁵ idem, p. 76.

⁵⁶ VIEIRA, op. cit., p. 84.

⁵⁷ idem, p. 84-85.

Como modalidade de proteção ao Meio Ambiente, mencionado instituto responsabilizará o proprietário causador do dano ambiental, decorrente do descumprimento da função social em seu caráter ambiental, atribuindo-lhe uma punição, que é a perda de sua propriedade. Desta forma, ante a possibilidade de perda de sua propriedade, o proprietário deverá respeitar as leis ambientais.

3 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL E REFORMA AGRÁRIA.

Afirmamos no capítulo anterior, que a propriedade tem uma função socioambiental, e que o instituto da desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento desta função socioambiental, pode ser considerado um mecanismo jurídico e social efetivamente capaz de realizar uma efetiva preservação do Meio Ambiente, bem como o acesso a justiça social de forma a se concretizar direitos fundamentais como o direito de propriedade àqueles que verdadeiramente o necessitam⁵⁸.

Como modalidade de proteção ao Meio Ambiente, a desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função socioambiental responsabilizará o proprietário causador do dano ambiental, atribuindo-lhe uma punição, que é a perda de sua propriedade. Desta forma, ante a possibilidade de perda de sua propriedade, o proprietário deverá respeitar as leis ambientais.

Para compreendermos melhor a proteção dada ao meio ambiente brasileiro, faremos uma breve exposição de seu histórico, apresentaremos os principais princípios do direito ambiental, bem como, discorreremos sobre as áreas de preservação permanente e reserva legal da propriedade rural, além disso, de maneira sintética, abordaremos sobre a reforma agrária e as lutas pela terra.

3.1 A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE NO DIREITO BRASILEIRO

O meio ambiente é, segundo José Afonso da Silva, “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”⁵⁹.

Paulo Affonso Leme Machado, citando Michel Prieur, afirma que o direito ambiental deve socorrer o nosso ambiente que está ameaçado, criando para tanto,

⁵⁸ VIEIRA, op. cit., p. 84-85.

⁵⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 20.

sistemas de prevenção ou de reparação aptos a uma melhor defesa contra as agressões da sociedade moderna⁶⁰.

O grande marco da interferência humana no meio ambiente foi provavelmente com a Revolução Industrial, pois até essa época, o homem se adaptava ao meio, e depois disso, passou a adaptar o meio ambiente aos seus interesses e necessidades⁶¹.

Por muito tempo a proteção ao meio ambiente esteve ligada a uma visão antropocêntrica e utilitarista, estritamente vinculada a fatores econômicos e de abrangência local⁶².

No Brasil, a crítica ambiental nasceu como reação contra o modelo de exploração colonial e a intensa devastação ambiental provocada por esse modelo que era caracterizado, pelo latifúndio, escravidão, monocultura e maus tratos à terra⁶³.

Segundo Luiz Edson Peters, a Lei de Terras brasileira, de 1850 representa o marco zero do ordenamento da ocupação e do uso da propriedade rural no Brasil, sendo a primeira a reconhecer alguma importância ambiental à propriedade rural, pois tinha um cunho de proteção florestal, à medida que punia o dano pela derrubada de matas e queimadas, responsabilizando o infrator, civil e criminalmente⁶⁴.

Para Juliana Santilli, é equivocada a ideia de que o ambientalismo nasceu nos países de primeiro mundo para depois se espalhar para as colônias tropicais do sul, pois a crítica ao modelo predatório de exploração colonial, e ao impacto ambiental causado por ele, surgiu justamente em áreas coloniais⁶⁵.

Porém, mesmo com algumas preocupações ambientais isoladas, é apenas no século XX que o homem começa a perceber os problemas relacionados ao mau uso dos recursos ambientais. Nesse momento, verificou-se a escassez dos recursos naturais e o problema da poluição de rios, solos e ar, bem como que os danos provocados eram de difícil reparação ou irreparáveis.

⁶⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 62.

⁶¹ LEMOS. op. cit. p. 93.

⁶² OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Direito ambiental internacional: o papel da *soft law* em sua efetivação**. Ijuí: Editora Unijuí, 2007. p. 107.

⁶³ SANTILLI. op. cit. p. 25.

⁶⁴ PETERS, Luiz Edson. **A função ambiental da propriedade rural no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1999. p. 17.

⁶⁵ SANTILLI. op. cit. 25.

Na década de 1930, foram criados alguns parques nacionais, como o Parque Nacional do Itatiaia e o Parque Nacional do Iguaçu. A ideia básica era preservar algumas áreas naturais e ecossistemas da ação humana destrutiva e de atividades econômicas predatórias⁶⁶.

A Lei nº 4.132/62 claramente dispõe que os recursos naturais disponíveis (águas, terras, flora) devem ser socialmente aproveitados. E caso não sejam aproveitados socialmente podem ser desapropriados por interesse social. Assim, no artigo 2º são elencadas oito hipóteses suficientes para motivar a decretação de interesse social para fins de desapropriação. Uma dessas hipóteses, insere a declaração de interesse social para “a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais”⁶⁷. E, no mesmo sentido seguiu o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504 de 30/11/1964 ao assegurar em seu artigo 2º, § 1º a conservação dos recursos naturais.

Entre os anos de 1964 a 1984 não havia espaço político e democrático para discussão e avaliação de impactos ambientais provocados por obras e projetos de interesse do governo militar⁶⁸. Além disso, os conflitos agrários eram fortemente reprimidos.

Em âmbito internacional, ocorre a Conferência de Estocolmo, promovida pela ONU em 1972, e contou com a participação de 113 países, também pode ser considerada um marco, mas desta vez como o início das preocupações ambientais e o reconhecimento do direito fundamental do ser humano ao meio ambiente equilibrado. Também se discutiu a gravidade dos problemas ambientais, o que gerou muitas polêmicas em relação aos países em desenvolvimento.

Mesmo com a pouca participação brasileira, internamente, tal conferência produziu consequências. Em 1973 é criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente, além de ser editada a Lei nº 6.938/81, que definiu a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecendo o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente protegido.

Após alguns anos, foi divulgado o relatório das Nações Unidas intitulado “Nosso futuro comum”, também conhecido como “Relatório Brundtland”, e foi o primeiro a utilizar e defender o conceito de desenvolvimento sustentável, além de

⁶⁶ Ibidem. p. 26.

⁶⁷ FALCONI. op. cit. p. 80-81.

⁶⁸ SANTILLI. op. cit. p. 27.

denunciar a rápida devastação ambiental e o risco do exaurimento dos recursos ambientais do planeta⁶⁹.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o direito ao meio ambiente equilibrado é reconhecido como direito humano fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, isto significa que constitui cláusula pétrea no nosso sistema. Além de ser um direito imprescritível, pois a prescrição atinge apenas direitos patrimoniais, não a exigibilidade de direitos personalíssimos⁷⁰.

O socioambientalismo brasileiro nasceu na segunda metade dos anos 80, a partir das articulações políticas entre os movimentos sociais e o movimento ambientalista, que somente foi possível com a consolidação da democracia no país⁷¹.

Uma dessas articulações, conforme Juliana Santilli, foi a Aliança dos Povos da Floresta que defendia o modo de vida das populações tradicionais amazônicas, pois sua continuidade dependia da conservação da floresta que estava ameaçada pelo desmatamento e exploração predatória de seus recursos naturais. Assim, o extrativismo foi redescoberto, passando a ser considerado como uma alternativa ao impacto ambiental provocado pelos projetos desenvolvimentistas, e uma possível via ao desenvolvimento da Amazônia⁷².

Um grande nome deste período foi Chico Mendes, que em virtude de suas lutas pela preservação da Amazônia, em especial pela manutenção das atividades extrativistas, recebeu em 1988 o prêmio global 500, concedido pelas Nações Unidas a pessoas que se destacam na defesa do meio ambiente⁷³. Porém, em dezembro do mesmo ano Chico Mendes foi assassinado. A tocaia foi armada pelo fazendeiro Darly Alves, representante local da então União Democrática Ruralista (UDR), e executada por seu filho, Darcy, junto de outro pistoleiro⁷⁴.

O movimento social dos seringueiros desenvolveu uma proposta de criação de reservas extrativistas visando promover a união entre conservação ambiental e reforma agrária, que foi considerada por cientistas e formuladores de políticas

⁶⁹ *ibidem*. p. 30.

⁷⁰ LEMOS. *op. cit.* p. 58.

⁷¹ SANTILLI. *op. cit.* p. 31.

⁷² *Idem*, p. 31-32.

⁷³ *Idem*, p. 33.

⁷⁴ MILANEZ, Felipe. **25 anos sem Chico Mendes**. <http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-milanez/25-anos-sem-chico-mendes-1140.html>. Acesso em: 27/08/2014.

públicas como uma via de desenvolvimento sustentável e socialmente equitativo para a Amazônia⁷⁵.

A ideia chave das reservas extrativistas seria o compartilhamento sobre os direitos de uso dos recursos naturais, com uma titularidade coletiva da área. Além disso, pretendiam que a reforma agrária na Amazônia seguisse um modelo que levasse em consideração a enorme diversidade cultural e biológica da região, uma vez que o modelo tradicional de assentamento do INCRA era inadequado⁷⁶.

Assim, o socioambientalismo foi construído com o pensamento de que as políticas públicas ambientais deveriam incluir e envolver as comunidades locais, detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental⁷⁷.

Em 2000 surgiu um instrumento legal claramente inspirado no socioambientalismo, que foi a lei nº 9.985/2000, que instituiu o sistema nacional de unidades de conservação da natureza, e incluiu a reserva extrativista entre as categorias de unidade conservação de uso sustentável, destinada às populações extrativistas tradicionais.

Juliana Santilli se utiliza das palavras de Márcio Santilli para afirmar que o socioambientalismo é uma típica invenção brasileira, não existindo qualquer paralelo no ambientalismo internacional⁷⁸.

Outra inovação veio com a Carta Magna de 1988, pois, pela primeira vez na história constitucional brasileira se dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente, assegurando no *caput* do artigo 225 o direito a todos “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, com imposição “ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Sendo um grande avanço na proteção jurídica ao meio ambiente. Tanto a biodiversidade quanto a sociodiversidade são protegidas constitucionalmente, a Constituição adotou o paradigma socioambiental⁷⁹.

Quatro anos após a promulgação da Constituição, foi realizada a segunda Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92. Tal conferência, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro/RJ, foi a maior até então

⁷⁵ SANTILLI. op. cit. p. 33.

⁷⁶ idem. p. 33.

⁷⁷ idem. p. 34.

⁷⁸ idem. p. 41.

⁷⁹ idem. p. 41-42.

realizada pela ONU. Muitos documentos assinados durante a Eco-92 foram fundamentais para o direito ambiental internacional e influenciaram políticas públicas sociais e ambientais em todo o mundo.

A conferência do Rio de Janeiro, de 1992, teve grande importância, juntamente com a Convenção sobre a Diversidade Biológica, para o reconhecimento do direito da humanidade à preservação do equilíbrio ecológico do planeta, o que gerou maior ênfase ao princípio do desenvolvimento sustentável⁸⁰, também influenciou significativamente o mercado de produtos verdes.

No Paraná, em 1992, é criado o Instituto Ambiental do Paraná - IAP, entidade autárquica, instituído através da Lei Estadual nº 10.066, de 27 de julho com a criação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, resultado da fusão da Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente - SUREHMA e do Instituto de Terras Cartografia e Florestas – ITCF, hoje vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMA⁸¹.

Dez anos após a Eco-92, ocorreu em Johannesburgo, África do Sul, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Rio+10 (como ficou conhecida). Nela, o sentimento geral dos ambientalistas foi de que não houve nenhum avanço em relação aos documentos assinados em 1992.

Em 2012 tivemos novamente no Rio de Janeiro a Rio+20, conferência que reuniu 193 países. Nela foi assinado o documento, intitulado “O Futuro que Queremos”, que estabeleceu o Fórum de Alto Nível para o Desenvolvimento Sustentável, que representa o avanço do multilateralismo. Esse Fórum substituirá a Comissão do Desenvolvimento Sustentável, criada na Eco-92 e terá a função de fiscalizar o cumprimento de compromissos sobre Desenvolvimento Sustentável assumidos na Agenda 21 (firmada na Eco-92), no Plano de Johannesburgo (Rio+10) e em outras conferências⁸².

Ainda em 2012, tivemos a promulgação da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, conhecido como “Novo Código Florestal”. O projeto de Lei nº 1.876/1999 que deu origem a nova lei florestal, tramitou por mais de 12 (doze) anos nas Casas Legislativas Federais. Porém, mesmo com tão longo trâmite, seu

⁸⁰ LEMOS. op. cit. p. 58.

⁸¹ Instituto Ambiental do Paraná. **Histórico**. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=349>. Acesso em: 08/10/2014.

⁸² CRISPIM, Maristela. **Rio+20: não o fim, mas um novo começo**. Disponível em: <http://www.oeco.org.br/convidados/26176-rio20-nao-o-fim-mas-um-novo-comeco>. Acesso em: 07/07/2014.

andamento efetivo e aprovação se deram de forma a desconsiderar as manifestações técnicas das principais instituições científicas do Brasil e a própria normatização constitucional acerca do meio ambiente⁸³.

Após esse breve histórico, passemos aos principais princípios de direito ambiental.

3.2 PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO AMBIENTAL

Utilizaremos a concepção pré-Dworkiniana de princípios, assim, os princípios do Direito Ambiental são alicerces e fundamentos da proteção ambiental e, portanto, devem ser respeitados na elaboração de leis e demais normas. Sendo importantes para o presente trabalho, uma vez que são essenciais ao cumprimento da função socioambiental da propriedade.

Princípio do direito ao meio ambiente equilibrado.

Este princípio está expressamente previsto na Constituição Federal em seu artigo 225, quando no *caput* se afirma que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

O direito ao meio ambiente equilibrado, consubstancia-se, do ponto de vista ecológico, na conservação desse meio, de modo que se protejam os seres vivos, garantindo sua existência, evolução e desenvolvimento⁸⁴.

Princípio do direito à sadia qualidade de vida.

Conforme ensina Paulo Affonso Leme Machado, a partir do século XX deu-se um passo a mais e foi incluído o conceito de “direito à qualidade de vida”, que até então era inserida nas constituições escritas como “direito à vida”⁸⁵.

⁸³ ELLOVICH, Mauro da Fonseca. VALERA, Carlos Alberto. **Apontamentos sobre a Lei Federal 12.651/12 - Novo Código (anti) Florestal.** Disponível em: <http://www.gnmp.com.br/publicacao/233/apontamentos-sobre-a-lei-federal-12-651-12-novo-codigo-anti-florestal>. Acesso em: 05/07/2014.

⁸⁴ MACHADO. op. cit. p. 65-66.

Na conferência da ONU de Estocolmo em 1972, ficou definido no Princípio 1 que o homem tem direito fundamental a “adequadas condições de vida, em um meio ambiente de qualidade”⁸⁶.

A sadia qualidade de vida está intimamente ligada a saúde dos seres humanos, que não existe somente numa contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente. Deve-se levar em conta o estado dos elementos da Natureza.

Princípio do desenvolvimento sustentável.

Segundo Juliana Santilli, o conceito de desenvolvimento sustentável coincide historicamente com o apoio nacional e internacional ao movimento dos povos da floresta pela conservação da floresta amazônica e sua articulação com a conservação ambiental⁸⁷.

Tal princípio está implícito na Constituição, e pode ser considerado uma combinação de outros elementos ou princípios. São eles: a integração da proteção ambiental com o desenvolvimento econômico; a necessidade de preservar os recursos naturais para o benefício das gerações futuras; o objetivo de explorar os recursos naturais de forma sustentável; e o uso equitativo dos recursos⁸⁸.

Princípio do acesso equitativo aos recursos naturais.

Os bens que integram o meio ambiente devem satisfazer as necessidades comuns de todos os habitantes do planeta Terra. O acesso equitativo aos recursos naturais pode variar de acordo com a legislação de cada país.

A Declaração de Estocolmo de 1972 tratou deste princípio em seu Princípio 5, no qual afirmou que os recursos não renováveis devem ser explorados de modo que não haja risco de serem exauridos e que possam beneficiar a toda a humanidade⁸⁹.

⁸⁵ MACHADO. op. cit. p. 69.

⁸⁶ idem. p. 69.

⁸⁷ SANTILLI. op. cit.

⁸⁸ MACHADO. op. cit. p. 76.

⁸⁹ idem. p. 91.

Princípio usuário-pagador e poluidor-pagador.

O uso dos recursos naturais pode ser gratuito ou oneroso. A valorização econômica desses recursos não deve excluir a população de baixa renda.

Este princípio faz com que os custos da utilização dos recursos naturais sejam suportados pelo utilizador, e não pelo poder público ou por terceiros⁹⁰.

O princípio do usuário-pagador, segundo Paulo Affonso Leme Machado, engloba o princípio do poluidor-pagador, e não deve ser considerado uma punição, pois, ainda que não haja ilicitude no comportamento do pagador, pode ser implementado. Tal princípio obriga o poluidor a pagar a poluição que pode ser ou que já foi causada⁹¹.

Princípio da precaução.

O princípio da precaução tem como objetivo à durabilidade da sadia qualidade de vida e à continuidade da natureza existente no planeta. Sua implementação não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas⁹².

A precaução caracteriza-se pela ação antecipada diante do risco ou do perigo.

Tal princípio está baseado no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992. Em nosso ordenamento constitucional, uma de suas expressões é a obrigação de realizar um estudo prévio de impacto ambiental em algumas atividades que possam degradar o meio ambiente⁹³.

Princípio da prevenção.

O princípio da prevenção vem sendo tratado em convenções, declarações e sentenças de tribunais internacionais, como um dever jurídico de evitar os danos ambientais.

A aceitação do princípio da preservação deve levar à criação e à prática de política pública ambiental, através de planos obrigatórios.

⁹⁰ ibidem. p. 94.

⁹¹ Idem. p. 94-95.

⁹² Idem. p. 99.

⁹³ SANTILLI, op. cit. p. 63.

Princípio da reparação.

Com a lei de Política Nacional do meio ambiente (Lei nº 6.938/1981), o Brasil adotou a responsabilidade objetiva ambiental e com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi considerado obrigatório e imprescindível a reparação dos danos causados ao meio ambiente⁹⁴.

Princípio da informação.

Segundo o Princípio 10 da declaração do Rio de Janeiro/1992, cada indivíduo, em âmbito nacional deve ter acesso às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, incluindo informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, além de ter a oportunidade de participar dos processos decisórios.

A informação ambiental deve ser transmitida com tempo suficiente aos informados para que eles analisem a matéria e possam agir diante da administração pública e do poder judiciário⁹⁵.

Princípio da participação.

Através deste princípio, a sociedade deixa de ser mera espectadora e assume o papel de coadjuvante e parceira na preservação ambiental. Atribui-se responsabilidade à sociedade pela preservação ambiental.

Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Assim, verifica-se que o princípio da informação é indissociável do princípio da participação.

Princípio da obrigatoriedade da intervenção do poder público.

Os Estados têm o papel de guardiões da vida, da liberdade, da saúde e do meio ambiente. E, deste modo, segundo o princípio 11 da Declaração do Rio de

⁹⁴ MACHADO. op. cit. p. 125.

⁹⁵ idem. p. 129.

Janeiro/1992, eles devem promulgar leis eficazes sobre o meio ambiente. Não devem se manter inertes aos danos ambientais.

Princípio da proibição do retrocesso ambiental.

Segundo Antonio Herman Benjamin, pode-se afirmar que o princípio da proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar com essa nomenclatura na Constituição de 1988, nem em normas infraconstitucionais, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, principalmente naquilo que afete em particular os processos ecológicos essenciais, os ecossistemas frágeis ou a beira de colapso, e as espécies ameaçadas de extinção⁹⁶.

Assim, conclui-se que a proibição do retrocesso consiste em um princípio constitucional implícito, que tem por fundamentos constitucionais o princípio do Estado Democrático e Social de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais e o princípio da segurança jurídica, entre outros.

3.3 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E ÁREAS DE RESERVA LEGAL FLORESTAL NA PROPRIEDADE RURAL.

Defendemos que o proprietário que devasta total ou parcialmente as áreas de preservação permanente e ou de reserva legal florestal, não pode ter sua propriedade considerada produtiva e muito menos cumpridora da função socioambiental da propriedade, uma vez que destrói espaços protegidos e essenciais ao equilíbrio dos processos ecológicos⁹⁷.

⁹⁶ BENJAMIN, Antonio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Disponível em: <http://www.mp.ma.gov.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf>. Acesso em: 18/08/2014. p. 59.

⁹⁷ FALCONI, op. cit., p. 87.

Assim, nos cabe explicar o que são as áreas de preservação permanente e de reserva legal, e quais foram as principais alterações introduzidas pelo “Novo Código Florestal”, Lei Federal nº 12.651/12.

As áreas de preservação permanente e de reserva legal desempenham funções diversas, porém complementares. Em conjunto com as Unidades de Conservação, “compõem o mosaico de dispositivos que mais garantem a proteção florestal no Brasil”⁹⁸.

A nova Lei Florestal pode ser considerada, em alguns aspectos, como um retrocesso a proteção ambiental, pois viola normas e princípios constitucionais, além de diversos princípios ambientais. Veremos que ela reduz áreas de preservação permanente, bem como introduz conceitos alheios à sistemática ambiental, como é o caso do módulo fiscal. Além de instituir o programa de regularização ambiental (PRA), que para muitos é considerado uma anistia das infrações cometidas em período anterior a 22 de julho de 2008.

O “Novo Código Florestal” viola a Constituição Federal, impactando diretamente sobre a produção de alimentos e sobre a função socioambiental da terra⁹⁹. E, não é sem motivo que a Procuradoria-Geral da República (PGR) ajuizou três Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra referido diploma legal, são elas as ADIs 4901, 4902 e 4903¹⁰⁰.

A Constituição Federal, no artigo 225, estabeleceu os deveres de preservação e recuperação dos processos ecológicos essenciais, vedou a utilização dos espaços territoriais especialmente protegidos (APPs, reservas legais, unidades de conservação) de forma que comprometesse seus atributos, bem como, impôs a reparação do dano ambiental, independentemente de sanções penais ou administrativas.

As áreas de preservação permanente, ou APPs, são margens de rios, cursos d’água, lagos, lagoas e reservatórios, topos de morros e encostas com declividade elevada, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a

⁹⁸ ELLOVICH. op. cit.

⁹⁹ FRANÇA, Franciney Carreiro de. SAUER, Sérgio. **Código florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar.** Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Codigo%20Florestal,%20Funcao%20Socioambiental%20da%20Terra%20e%20Soberania%20Alimentar%20-%20Sergio%20Sauer,%20Franciney%20Carreiro.pdf>. Acesso em 13/06/2014.

¹⁰⁰ Maiores informações sobre essas ADIs podem ser encontradas no *site* <http://www.stf.jus.br/porta/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=228842>. Acesso em: 27/08/2014.

biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, e de proteger o solo e assegurar o bem estar da população humana. Essas áreas são protegidas, pois são consideradas mais sensíveis e sofrem riscos de erosão do solo, enchentes e deslizamentos. A vegetação nativa nessas áreas só pode ser retirada se autorizada em casos de obras de utilidade pública, de interesse social ou para atividades eventuais de baixo impacto ambiental¹⁰¹.

O conceito legal de Área de Preservação Permanente já era trazido pela Lei nº 4771/65 e foi mantido no art. 3º, II da Lei nº 12.651/12. Entende-se por APP, a:

área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Embora o “Novo Código Florestal” tenha mantido o conceito na definição de APP em seu artigo 3º, ele estimula, em várias disposições, que tais conceitos sejam “flexibilizados” ou ignorados, como se a produção legislativa pudesse mudar as regras naturais¹⁰².

Com a introdução da Nova Lei Florestal, as áreas de preservação permanente às margens dos cursos de água passaram a ser medidas a partir da borda da calha do leito regular e não mais do seu nível mais alto¹⁰³. Assim, devido a alteração do parâmetro para sua medição, acarretou redução substancial de áreas protegidas. Pois, haverá áreas em que, nos períodos de cheia, terão as APPs inundadas e dessa forma, não serão cumpridos seus processos ecológicos essenciais, bem como, a ocupação das áreas de várzea poderão acarretar situações de graves riscos a bens e vidas humanas¹⁰⁴.

Além disso, a Lei nº 12.651/12 incluiu no seu artigo 4º, § 4º, que a APP no entorno dos reservatórios de água artificiais será definida na licença ambiental e será dispensada se o reservatório (natural ou artificial) for menor do que 01 hectare, ou seja, menor que 10.000m².

¹⁰¹ CÓDIGO FLORESTAL. **Entenda o que está em jogo com a reforma da nossa legislação ambiental.** Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Hortalicas/26RO/cartilhaCF.pdf. Acesso em: 13/06/2014.

¹⁰² ELLOVICH. op. cit.

¹⁰³ Artigo 4º, inc. I da Lei 12.651/2012.

¹⁰⁴ ELLOVICH. op. cit.

O Novo Código Florestal alterou a proteção dos topos de morro e montes, dispondo que a proteção só existirá se tiver altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°. Também permitiu em Áreas de Preservação o depósito de resíduos (aterros, depósitos de lixo, centrais de tratamento e reciclagem) e Áreas para Atividades Esportivas (estádios de futebol, pistas de MotoCross, etc)¹⁰⁵.

Outra inovação que está sendo, corretamente, criticada é a permissão de "consolidação" de intervenções ilícitas em APPs, com redução substancial das áreas a serem recuperadas. Aqui verificamos uma afronta direta à Constituição e ao princípio da reparação ambiental, pois conforme ensina Paulo Affonso Leme Machado, "a supressão indevida da vegetação na APP obriga o proprietário da área, o possuidor ou o ocupante, a qualquer título, a recompor a vegetação; e essa obrigação tem natureza real"¹⁰⁶. Assim, essa obrigação transmite-se ao sucessor em caso de transferência de domínio ou de posse do imóvel rural.

Quanto a necessidade de registro da APP no Cartório de Registro de Imóveis, Paulo Affonso Leme Machado examinando o artigo 4º da Lei nº 12.651/12, afirma que a APP é considerada existente desde que haja a ocorrência de determinadas situação fáticas, não sendo necessário a emissão de qualquer ato do poder executivo, pois há uma autoaplicabilidade da própria lei, e não se exige regulamentação para sua efetividade nos casos desse artigo.

Em relação a Reserva Legal, sua definição legal também foi mantida pela Lei nº 12.651/12, em seu artigo 3º, III. É uma área localizada no interior da propriedade ou posse rural que deve ser mantida sua cobertura vegetal nativa. Esta área tem a função de assegurar o uso econômico sustentável dos recursos naturais, proporcionar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos, promover a conservação da biodiversidade, abrigar e proteger a fauna silvestre e a flora nativa. O tamanho da área varia de acordo com a região onde a propriedade está localizada. Na Amazônia, é de 80% e, no Cerrado localizado dentro da Amazônia Legal é de 35%. Nas demais regiões do país, a reserva legal é de 20%¹⁰⁷.

A Reserva Legal possibilita a conservação do equilíbrio ecossistêmico originário, contribuindo para um balanço sustentável de microorganismos, prezas,

¹⁰⁵ *ibidem*.

¹⁰⁶ MACHADO. *op. cit.* p. 871.

¹⁰⁷ CÓDIGO FLORESTAL. *op. cit.*

predadores, agentes polinizadores, manutenção climática, infiltração de água, alimentação do lençol freático, entre outros que são potencialmente afetados pela intervenção humana e podem gerar consequências imprevisíveis¹⁰⁸.

As alterações trazidas pelo “Novo Código Florestal” para a reserva legal são tão prejudiciais quanto as trazidas à APP. Vejamos:

A nova Lei Florestal dispensou a existência de Reserva Legal em propriedades utilizadas para empreendimentos para abastecimento público de água e para tratamento de esgoto, bem como para áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou que sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica para instalação e ampliação de rodovias e ferrovias.

Quanto a recuperação de Reserva Legal degradada, a nova lei florestal a dispensou em imóveis de até 04 Módulos Fiscais. Incluindo algo que não estava no antigo código florestal, o módulo fiscal. Explicando rapidamente, o módulo fiscal é uma unidade de medida criada para fins de cálculo do Imposto Territorial Rural, que é definida pelo INCRA, por Instrução Especial, e varia para cada Município. Um módulo pode medir de 05 (cinco) a 110 (cento e dez) hectares dependendo de onde esteja localizado. A inclusão de tal medida como parâmetro para recuperação de áreas de preservação permanente e de reservas legais causará uma enorme insegurança jurídica, já que não há disposições claras sobre o tamanho dos módulos fiscais, e a política ambiental ficará condicionada a um ato normativo infralegal do Presidente do INCRA¹⁰⁹.

O “Novo Código Florestal” permite a "recomposição" de Reserva com Espécies Exóticas ou a Compensação em outra Bacia Hidrográfica ou Estado, desde que no mesmo bioma. O Código Florestal anterior previa que a recomposição deveria ser no mesmo ecossistema e na mesma microbacia, ou em área mais próxima da propriedade, desde que na mesma bacia hidrográfica e no mesmo Estado¹¹⁰.

¹⁰⁸ ELLOVICH. op. cit.

¹⁰⁹ idem.

¹¹⁰ FRANÇA. op. cit.

A Lei nº 12.651/12 permite como regra geral, o cômputo da área de APP no percentual de Reserva Legal, além disso, desobriga a averbação da Reserva Legal no Registro do Imóvel após a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

O Cadastro Ambiental Rural é um instrumento de regularização ambiental estabelecido pelo “Novo Código Florestal”, e a inscrição é necessária para que o produtor participe do Programa de Regularização Ambiental (PRA), como um conjunto de ações a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de regularizar as Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal¹¹¹.

No CAR, que funciona como uma carteira de identidade ambiental das propriedades rurais, constam informações sobre o perímetro do imóvel, áreas de uso restrito, áreas consolidadas, além das APP e RL. Os proprietários e possuidores rurais que fornecem as informações ao sistema, sendo de sua responsabilidade a declaração feita. Cabe aos órgãos ambientais a fiscalização dessas propriedades.

O documento deve ser atualizado sempre que houver qualquer alteração em relação à propriedade ou posse do imóvel, assim como qualquer mudança de reserva legal. Em relação aos assentamentos da reforma agrária, o INCRA é responsável por realizar o Cadastramento Ambiental Rural¹¹².

As principais alterações trazidas à Reserva Legal e APP pela Nova Lei Florestal, evidentemente são um retrocesso a proteção ambiental e, portanto contrárias aos princípios ambientais e constitucionais.

Embora, todas as alterações do “Novo Código Florestal”, a diminuição considerável da APP e reserva legal, e a consolidação de áreas degradadas antes de 2008, ainda permanece a possibilidade jurídica de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária da propriedade rural onde ocorra depredação das áreas de preservação permanente e de reserva legal, e cujos proprietários se recusem a recompor as áreas destruídas¹¹³.

¹¹¹ **Governo concentra esforços para regularizar assentamentos no CAR.** Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2014/08/governo-concentra-esforcos-para-regularizar-assentamentos-no-car>. Acesso em: 09/10/2014.

¹¹² Idem.

¹¹³ FALCONI. op. cit. p. 75.

3.4 REFORMA AGRÁRIA E AS LUTAS PELA TERRA

Estamos afirmando ao longo do trabalho a possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária de propriedade rural que descumpra sua função socioambiental, assim incluídas a depredação e destruição das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal em que seus proprietários se neguem a recuperá-las.

A discussão sobre a questão agrária ganha repercussão política na primeira metade do século XX e remete às teorias sobre o desenvolvimento capitalista do século XIX. Tal discussão está relacionada ao processo de pobreza e miséria resultante da concentração fundiária através do latifúndio¹¹⁴.

Atualmente, temos o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Pastorais Sociais que apostam num projeto que possa interferir profundamente no direito de propriedade instituído ainda em 1850, pela Lei de Terras e resignificado com a Lei do Estatuto da Terra, de 1964, que criou meios de desapropriação do latifúndio para redistribuição gratuitamente aos sem terra. Bem como, temos a inclusão da questão agrária na agenda política do Estado brasileiro como consequência das pressões e mobilizações dos grupos sociais¹¹⁵.

A questão agrária apresenta-se como uma intervenção estatal que visa remover os obstáculos estruturais da concentração da propriedade da terra em latifúndios improdutivos e/ou que descumpram a função socioambiental, fazendo assim, sua redistribuição e renovando as relações sociais no campo¹¹⁶.

Deste modo, a reforma agrária constitui uma questão central da transformação social do país, tanto do ponto de vista do seu efeito na economia como do ponto de vista do surgimento de forças sociais e políticas para a superação da dominação burguesa¹¹⁷.

Além disso, a reforma agrária, é, como já dissemos, um processo de inclusão social, pois, nos assentamentos, as populações excluídas iniciam um amplo

¹¹⁴ CORAZZA, Gilberto. **O MST e um projeto popular para o Brasil**. Disponível em: http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/cp000070.pdf. Acesso em 12/06/2014.

¹¹⁵ idem. p. 13.

¹¹⁶ idem. p. 16.

¹¹⁷ idem. p. 21.

processo de aprendizado e de produção de alimentos, com vistas a superar a própria fome e a fornecer alimentos para a sociedade¹¹⁸.

Assim, evidencia-se a importância da reforma agrária na medida em que esses assentamentos assumem a condição de produtores de alimentos para a sociedade, bem como, surge a necessidade de políticas públicas tipicamente agrícolas que auxiliem na agricultura familiar¹¹⁹, pois, muitas vezes as famílias assentadas necessitam de investimentos para recuperar o solo das terras e adquirir sementes.

Até 1850 as terras pertenciam ao Rei, e este, por sua vez, realizava a distribuição de grandes extensões a algumas pessoas, as chamadas sesmarias. Tal medida implicou na dominação e massacre dos povos indígenas¹²⁰.

O sesmeiro não detinha o direito de propriedade, apenas tinha o direito de posse, pois o Rei, em Portugal, possuía a propriedade¹²¹.

O regime de distribuição de terras, seja pela concessão das sesmarias, seja pela aquisição, distribuiu também as florestas. E estas foram derrubadas pelos seus legítimos possuidores e/ou proprietários que, procuravam dar o uso mais rentável às suas terras¹²².

Conforme a figura¹²³ abaixo é possível verificar que em 1980 havia não mais do que 10% da cobertura florestal. Assim, é um equívoco, concluir que tanto o 1º Plano Nacional de Reforma Agrária, datado de 1985, como o MST seriam os responsáveis pelo processo histórico de desmatamento no Estado do Paraná, até o final dos anos 80¹²⁴.

¹¹⁸ CORAZZA. op. cit. p. 24.

¹¹⁹ idem. p. 24.

¹²⁰ idem. p. 32

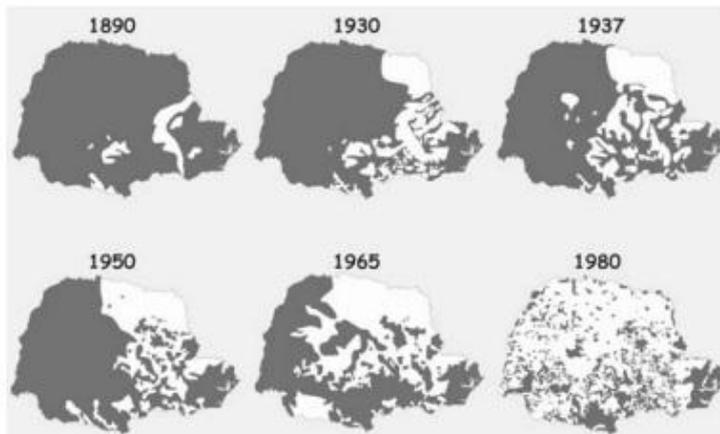
¹²¹ idem. p. 35

¹²² SONDA, Cláudia. Reforma agrária, desmatamento e conservação da biodiversidade no estado do Paraná. In: **Reforma Agrária e meio ambiente: teoria e prática no estado do Paraná**. Curitiba: ITCG, 2010. p. 83-100.

¹²³ Idem.

¹²⁴ Idem.

Figura 1. Cobertura florestal no Paraná



Fonte: gubert, 1988 (Apud SONDA, Cláudia. op. cit.)

O período logo após a Lei de Terras, pode ser denominado como a primeira fase de luta pela terra, de acordo com Gilberto Corazza, e houve dois movimentos importantes, com grande repercussão nacional. O primeiro deles foi Canudos, na Bahia, de 1870-1897, que teve a liderança de Antônio Conselheiro, e tinha como aspecto social e político as contradições e antagonismos nas relações sociais do setor agrário, que envolviam os grandes latifúndios e as massas camponesas exploradas no interior do nordeste brasileiro¹²⁵. O segundo foi o movimento do Contestado, em Santa Catarina/Paraná, de 1912-1916, que teve como líder o monge José Maria, em que os sertanejos eram expulsos de suas terras para a construção da ferrovia que ligaria o RG até SP, pois as terras foram entregues pelo País aos construtores da companhia. Em ambos os movimentos, participaram milhares de camponeses pobres que reivindicavam por suas terras e que foram brutalmente reprimidos pelas tropas federais da época¹²⁶.

Na segunda fase de luta pela terra tivemos a luta dos posseiros de Teófilo Otoni – MG, de 1945-1948, a revolta de Dona “Nhoca”, no Maranhão, em 1951, a revolta de Trombas e Formoso, em Goiás, de 1952-1958, a revolta do Sudoeste do Paraná, em 1957, e a luta arrendatária em Santa Fé do Sul, em São Paulo, em 1959. Nesta fase, as massas camponesas procuram formar comunidades alternativas para subsistir paralelamente ao modelo capitalista no campo¹²⁷.

Foi nos anos cinquenta, que ocorreram as primeiras atividades camponesas organizadas pela reforma agrária no Brasil, com o surgimento do trabalhador sem

¹²⁵ CORAZZA, op. cit. p. 37

¹²⁶ idem. p. 36

¹²⁷ idem. p. 38

terra, ficando evidente que a questão agrária adquiriu a feição de um intenso problema social, pois até então, os movimentos tinham um caráter revolucionário e com as Ligas passaram a ter um caráter reformista.

A experiência das Ligas Camponesas, integrante da terceira fase da luta pela terra, foi um processo diferente, pois, elas foram associações de trabalhadores rurais que tinham caráter civil, e defenderam a reforma agrária no Brasil antes do período da ditadura militar. Suas finalidades eram prioritariamente assistenciais, sobretudo jurídicas e médicas, e ainda de autodefesa, nos casos graves de ameaças a quaisquer de seus membros¹²⁸.

Essas mobilizações ganharam força durante o início dos anos 1960, porém, o primeiro decreto nacional de reforma agrária, foi frustrado pelo golpe militar de 1964, dias após sua promulgação pelo presidente João Goulart¹²⁹.

Durante o regime militar (1964-1984), foi aprovado o Estatuto da Terra, que tinha como princípio e motivação realizar a reforma agrária no país, democratizando a propriedade da terra, porém, na prática a reforma agrária foi distorcida e muitos investidores estrangeiros, bancos e grandes grupos econômicos adquiriram grandes extensões de terras a preços irrisórios e com grandes incentivos fiscais como forma de desviar o imposto de renda. Segundo Gilberto Corazza, neste período as empresas multinacionais devem ter acumulado uma área em torno de 30 milhões de hectares¹³⁰.

Ainda de acordo com o historiador Gilberto Corazza, os registros históricos deste período, infelizmente, não destacam com propriedade a brutalidade da violência que era cometido pelos latifundiários contra os camponeses que estavam organizados em sindicatos, Ligas Camponesas ou no MASTER (Movimento dos Agricultores Sem Terra)¹³¹. A violência foi tão intensa que eliminou as Ligas Camponesas, mas não desarticulou suas reivindicações básicas, que seriam incorporadas pelos sindicatos rurais¹³².

¹²⁸ CAMARGO, Aspásia. **História das Ligas Camponesas.** http://www.ligascamponesas.org.br/?page_id=99

¹²⁹ CARTER, Miguel. **Combatendo a desigualdade social.** Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Combatendo%20a%20desigualdade%20social%20-%20o%20MST%20e%20a%20Reforma%20Agr%C3%A1ria%20do%20Brasil%20-%20Editora%20UNESP%20-%20Miguel%20Carter%20-%202010.pdf>. Acesso em: 21/06/2014. p. 37.

¹³⁰ CORAZZA. op. cit. p. 27.

¹³¹ idem. p. 40.

¹³² CAMARGO. op. cit.

De 1965 até 1981, ocorreram mais de 70 conflitos agrários por ano, porém foram realizadas apenas 8 desapropriações anuais, em média. As desapropriações tinham a finalidade de diminuir ou desarticular os conflitos por terra¹³³.

A reforma agrária somente voltou a ser assunto na agenda política do governo, quando Tancredo Neves, foi eleito e convidou o Engenheiro Agrônomo José Gomes da Silva para presidir o INCRA, considerado uma das maiores autoridades em reforma agrária no Brasil¹³⁴.

Em 10 de outubro de 1985 foi aprovado o PNRA (Plano Nacional da Reforma Agrária) através do Decreto nº 91.766. Porém a versão aprovada é bem diferente da proposta apresentada pela equipe do INCRA, pois houve muita interferência dos grandes proprietários de terra, que estavam representados pela União Democrática Ruralista – UDR.

Com o objetivo de influenciar e conquistar cadeiras no Congresso Nacional, para garantir seus interesses no processo da Constituinte de 1987/1988, a UDR financiou diretamente campanhas eleitorais de candidatos e de vários partidos políticos conservadores. E assim, se incluiu na Constituição Federal o conceito de “latifúndio improdutivo”, que consiste num conceito amplo e complexo dando margem para inviabilizar a reforma agrária, pois até então a lei assegurava que qualquer latifúndio poderia estar sujeito à desapropriação.

Na prática, o projeto conseguiu assentar apenas 82.690 famílias, ou seja, apenas 6% das metas previstas no PNRA¹³⁵.

Conforme o historiador Corazza, o próprio MST acreditava que o plano era muito avançado, pois o governo tinha um caráter político conservador e estava comprometido com as elites e os latifundiários, e que embora o plano contemplasse muitas reivindicações do MST, possivelmente poucos trabalhadores seriam contemplados¹³⁶, o que na prática ocorreu.

Durante o Governo Sarney foi reconhecida oficialmente a existência de 12 milhões de trabalhadores sem terra, e de 170 milhões de hectares ocupados por latifúndios improdutivos, dos quais 10 milhões estavam em situação de conflito, e

¹³³CORAZZA, op. cit. p. 45.

¹³⁴idem. p. 46

¹³⁵idem. p. 46-47

¹³⁶idem. p.48.

houve a desapropriação de apenas 620 mil hectares, concedendo a posse a pouco mais de 130 mil hectares, para 5 mil famílias¹³⁷.

No governo Collor, a questão agrária restringiu-se basicamente ao processo de repressão ao sem-terra, tais demandas sociais foram tratadas como uma questão de polícia¹³⁸.

No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso – FHC, 1995 a 1998, a meta anunciada era assentar 280 mil famílias, o equivalente a 20% das metas do PNRA do Governo Sarney. Na prática, 264.625 famílias foram assentadas, porém, 70% no Norte e no Nordeste, onde os custos das terras e as condições sócio-econômicas são baixíssimas em relação a outras regiões, sem falar nos frequentes casos de superestimação das indenizações de imóveis desapropriados e os custos elevados dos assentamentos¹³⁹. Enquanto isso, nos dois primeiros anos do mandato 450 mil famílias de pequenos proprietários rurais perderam suas terras diante da grave crise na agricultura familiar¹⁴⁰.

O governo do FHC contribuiu para agravar a concentração fundiária, promovendo uma anti-reforma agrária. Neste período foram adotadas estratégias de criminalizar o MST e os movimentos sociais do campo¹⁴¹, o que ocasionou muitos assassinatos de trabalhadores rurais, entre eles, os massacres de Corumbiara (11 mortes) e de Eldorado de Carajás (19 mortes). Isso atingiu fortemente a imagem do governo “democrático” do sociólogo Fernando Henrique Cardoso, que conclui seu mandato, com a famosa manifestação de que fossem esquecidas suas teses e ideais democráticos do passado¹⁴².

No primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, por pressão social dos movimentos sociais, foi elaborado o 2º Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em que a proposta de assentamento era de um total de 520 mil famílias. Na realidade, assentou-se em torno de 220 mil famílias apenas. Houve também,

¹³⁷ CORAZZA, op. cit. p. 49.

¹³⁸ idem. p. 50.

¹³⁹ DOMINGOS, Manoel. <http://www.social.org.br/relatorio2002/relatorio007.htm>. Acesso em: 27/08/2014.

¹⁴⁰ CORAZZA, op. cit. p. 53

¹⁴¹ idem. p. 59.

¹⁴² idem. p. 55.

algumas regularizações fundiárias, áreas de reconhecimento de assentamentos antigos e reassentamentos de atingidos por barragens¹⁴³.

No segundo mandato do Lula, não foi elaborado o 3º Plano Nacional de Reforma Agrária. O governo fez uma política de legalização da grilagem na Amazônia. Então, o balanço final é de que o governo não teria, no segundo mandato, feito cumprir a grande meta que era a Reforma Agrária¹⁴⁴.

Durante o ano de 2013, mandato da presidente Dilma Vana Rousseff, foram emitidos 100 decretos expropriatórios destinados à reforma agrária. As áreas destinadas à reforma agrária somam 193,5 mil hectares, estão localizadas em 16 estados e beneficiarão 4.670 famílias.

Em fevereiro de 2013 o governo definiu uma nova sistemática de obtenção de terras para assentamentos da reforma agrária. Com a nova metodologia, houve uma seleção de áreas, com estudo de viabilidade rural, sendo descartadas as áreas passíveis de conflitos e de questionamentos na Justiça.

Segundo o ministro Pepe Vargas o objetivo é dar mais celeridade aos assentamentos, uma vez que os novos decretos já vêm com avaliação do valor do imóvel, com o estudo de capacidade de geração de renda, dando conta de qual o tamanho mínimo do lote, quantas famílias poderão ser assentadas, tudo devidamente definido.

Juntamente com os decretos de desapropriação, foi publicada uma medida provisória que prevê concessões de subsídios e bônus para liquidação de dívidas dos assentados, além de novas regras para concessões de crédito. Como a construção de moradias, o perdão de algumas dívidas até determinados valores, e o repasse dos recursos pagos diretamente aos assentados, por meio de cartão.

Com isso, o governo espera criar condições para estimular o desenvolvimento dos assentados¹⁴⁵.

¹⁴³ RAMOS, Vanessa. **Política agrária do governo Lula valorizou o agronegócio**. Disponível em: <http://www.mst.org.br/Politica-agraria-do-governo-Lula-valorizou-o-agronegocio>. Acesso em: 25/08/2014.

¹⁴⁴ Idem.

¹⁴⁵ BRAGA, Juliana. **Governo publica 92 decretos de desapropriação para reforma agrária**. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/12/governo-publica-92-decretos-de-desapropiacao-para-reforma-agraria.html>. Acesso em: 10/10/2014.

4 DESAPROPRIAÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Historicamente, as limitações ao direito de propriedade, consistiam na existência de algumas leis que atribuíam aos juízes, fundamentados no interesse público, o poder de obrigar os proprietários a venderem suas terras para a construção de determinadas obras¹⁴⁶.

No Brasil em 1821 teve um decreto que instituiu a aplicação do princípio da desapropriação por utilidade pública. Em 1845 foi criado o júri das desapropriações. Daí por diante, todas as constituições brasileiras trataram da desapropriação¹⁴⁷.

4.1 CONCEITO E PRINCÍPIOS DA DESAPROPRIAÇÃO

Desapropriação é definida, por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, como um procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização¹⁴⁸.

A desapropriação, sob o ângulo do direito privado, representa a perda da propriedade, porém sob o ângulo do direito público representa a aquisição de bem público ou um instrumento de realização de atividades de interesse público, inclusive à mais justa distribuição da propriedade¹⁴⁹.

Tal instituto, segundo Odete Medauar, possui as seguintes características essenciais: i) é uma figura jurídica que expressa a face autoritária da administração, acarretando limitação ao caráter perpétuo do direito de propriedade, ii) tem como resultado a retirada de um bem do patrimônio de seu proprietário, iii) tem por finalidade o atendimento do interesse público, visando a um resultado benéfico a

¹⁴⁶ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo e o novo Código Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 144.

¹⁴⁷ Idem. p. 145.

¹⁴⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 159.

¹⁴⁹ MEDAUAR, op. cit. p. 384.

toda da coletividade, iv) em troca do vínculo de domínio, o proprietário recebe uma indenização.

A desapropriação também consiste em exigências de desenvolvimento calcadas na justa distribuição da propriedade, pois, o interesse social, posto ao lado das tradicionais espécies: necessidade ou utilidade públicas, enseja a ocorrência de tal fenômeno. Além disso, a Carta Magna de 1988 colocou de maneira bem enfática que o descumprimento da função social, tanto da propriedade rural, quanto da propriedade urbana, poderá ensejar à medida¹⁵⁰.

Bem como as demais atividades administrativas, há vários princípios constitucionais e de direito administrativo que norteiam a desapropriação. Entre eles podemos citar: a) princípio da supremacia do interesse público sobre o privado; b) princípio da legalidade; c) princípio da finalidade; d) princípio da moralidade; e) princípio da proporcionalidade; f) princípio da judicialidade; g) princípio da publicidade.

Apresentaremos rapidamente alguns dos princípios mencionados acima.

O princípio do interesse público configura dogma da mais alta relevância para o direito constitucional e administrativo, está presente tanto no momento da execução da lei como no momento de sua execução pela Administração Pública. Assim, ao conferir à Administração a competência para desapropriar, intervindo, deste modo, no direito de propriedade, a ordem jurídica não confere competências ilimitadas. Exige-se uma postura administrativa que se conforme ao interesse geral, para evitar abusos por parte do governante¹⁵¹.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello, o interesse público é conceituado como o “conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade pelo simples fato de o serem”¹⁵².

Outro princípio relevante à desapropriação é o da legalidade. Princípio este, que nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias aos direitos individuais¹⁵³. Historicamente houve a necessidade de se subordinar o

¹⁵⁰ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Princípios retores da desapropriação**. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/272>. Acesso em: 12/06/2014. p. 205.

¹⁵¹ NOBRE JÚNIOR. op cit. p. 205.

¹⁵² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 61.

¹⁵³ DI PIETRO. op. cit. p. 63.

governante ao ordenamento jurídico, eliminando-se favoritismos e desejos pessoais¹⁵⁴.

De acordo com Edilson Pereira Nobre Júnior, a legalidade tomada a sua expressão como conformidade ao Direito, não é estranha a desapropriação, pois, já em 1789, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão em seu artigo 17 previa que a desapropriação somente seria legítima quando voltada à satisfação de interesse público, legalmente comprovado.

A atual Constituição brasileira menciona no art. 5º, XXIV, que “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social”. Além disso, elenca no artigo 37, *caput* a legalidade como princípio da Administração Pública.

O princípio da finalidade é aquele que a lei, explícita ou implicitamente, prevê como tal. Assim, se o administrador afasta-se do objetivo indicado em sede legal, ou elege outro de caráter particular, configura o desvio de finalidade¹⁵⁵.

O desvio de finalidade pode ser verificado nos casos em que a Administração, devendo usar os bens desapropriados por necessidade ou utilidade pública em obras e serviços e, no interesse social, na justa distribuição da propriedade, dá ao bem destino de interesse privado no lugar de público.

Tendo em vista o princípio da proporcionalidade somente poderá ocorrer a desapropriação quando tal providência for necessária e adequada à concretização do fim público visado, bem como, deve-se escolher o meio que cause menor ônus ao cidadão¹⁵⁶.

O princípio da judicialidade está presente na desapropriação, uma vez que é tratado na Lei Complementar nº 76, de 06/07/1993, alterada pela Lei Complementar nº 88, de 23/12/1996, o procedimento judicial da desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, definindo que a competência é privativa da União, sendo precedida de decreto declarando o imóvel de interesse social, e que a ação será proposta, no prazo de 2 anos da publicação do decreto declaratório de interesse social, pelo órgão federal executor da reforma agrária (INCRA). Além disso, caso haja discordância do proprietário para transferir ao

¹⁵⁴ NOBRE JÚNIOR, op. cit. p. 205.

¹⁵⁵ idem. op. cit. p. 207.

¹⁵⁶ idem. p. 210

Estado a propriedade do bem desapropriado, pode-se requerer a intervenção do Judiciário.

O princípio da publicidade é cumprido quando se publica em órgão oficial, ou ainda na imprensa local, se assim a norma legal exigir.

4.2 ESPÉCIES DE EXPROPRIAÇÃO

As hipóteses de expropriação, bem como suas espécies diferem entre os autores. Concordamos com Romeu Felipe Bacellar Filho quando se afirma que expropriação é o gênero, da qual desapropriação e confisco são espécies.

A partir da análise constitucional, verificam-se três modalidades de expropriações permitidas: o confisco, a desapropriação comum/ordinária (por necessidade ou utilidade pública) e a desapropriação sancionatória (por interesse social).

O confisco, conforme já mencionado, é uma espécie de expropriação, assim, não se deve confundí-lo com desapropriação, pois segundo o conceito apresentado, a desapropriação ocorre mediante indenização, e na espécie mencionada não há indenização.

Nesta modalidade de expropriação, portanto, não há qualquer indenização ao proprietário. Sendo uma inovação instituída pela Carta Magna de 1988, prevista no artigo 243.

Eis o *caput* do artigo:

Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Percebe-se de referido artigo, que não é qualquer cultura de planta psicotrópica que dá margem à expropriação, e sim aquela que seja ilícita, por não estar autorizada pelo Poder Público e estar incluída no rol elencado pelo Ministério da Saúde.

O procedimento desta expropriação está disciplinado na Lei nº 8.257, de 26/11/1991 e no Decreto nº 577, de 24/06/1992. É um procedimento *sui generi*, pois, não há fase declaratória, e inicia-se com atos de polícia e atividades de preparação à ação expropriatória ou fase executória¹⁵⁷.

A segunda modalidade é a desapropriação comum/ordinária. Nesta hipótese, a desapropriação somente pode ocorrer por necessidade ou utilidade pública, devendo ser justa e previamente indenizada em dinheiro, não se objetiva com a indenização enriquecer ou empobrecer alguém¹⁵⁸.

O Decreto-Lei nº 3.365, de 21/06/1941 enumera os casos de necessidade ou utilidade pública. Determinando-se que qualquer bem de valor econômico pode ser expropriado, inclusive os bens móveis. O rol apresentado no artigo 5º do referido decreto é meramente exemplificativo¹⁵⁹.

Conforme o artigo 6º do Decreto-Lei, o procedimento da desapropriação se inicia com o decreto do chefe do executivo que irá declarar o bem como de utilidade pública, e uma vez publicado o decreto, o poder público tem o prazo de 5 anos para efetivar a desapropriação mediante acordo ou para propor a ação de desapropriação¹⁶⁰.

O procedimento judicial para desapropriação por necessidade ou utilidade pública está previsto do artigo 11 ao artigo 30 do referido Decreto-Lei.

Para DI PIETRO, a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social são pressupostos da desapropriação. Existirá necessidade pública quando a Administração estiver diante de um problema inadiável e premente, não havendo outra solução a não ser incorporar o bem particular ao domínio do Estado. Haverá utilidade pública quando for conveniente e vantajosa a utilização da propriedade, que não constitui um imperativo irremovível. O interesse social ocorrerá quando o Estado estiver diante das camadas mais pobres, objetivando a distribuição da riqueza e atenuando as desigualdades sociais¹⁶¹.

¹⁵⁷ SOUSA, Suzana Pedrosa de. **Desapropriação de glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas.** Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/11923-11923-1-PB.htm>. Acesso em: 08/10/2014.

¹⁵⁸ BACELLAR FILHO. Romeu Felipe. **Direito Administrativo.** 5ª ed. reformulada. São Paulo: Saraiva, 2009. (Coleção curso & concurso – v. 24 / coordenação Edilson Mougnot Bonfim). p. 116

¹⁵⁹ Idem. p. 115.

¹⁶⁰ Idem. p. 116.

¹⁶¹ DI PIETRO. op. cit. p. 163.

Por fim, a terceira modalidade é a desapropriação sancionatória, desapropriação por interesse social (para fins de reforma urbana e reforma rural), na qual há pagamento de indenização em títulos da dívida pública. Esta modalidade de desapropriação tem por objeto apenas bens imóveis, e uma vez que há indenização, a utilização da expressão sancionatória pode ser questionada.

Os casos de desapropriação por interesse social estão elencados na Lei nº 4.132, de 10/12/1962. O seu artigo 1º estabelece que “a desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social”.

Diferente da desapropriação por utilidade ou necessidade pública, a desapropriação por interesse social tem, por força do artigo 3º da Lei nº 4.132, de 10/12/1962, o prazo de 2 anos para ser efetivada, a contar do decreto do chefe do executivo.

A desapropriação sancionatória para reforma urbana está prevista no artigo 182 da Constituição Federal, e foi regulamentada pela Lei nº 10.257, de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade). Sendo definida como um dos institutos jurídicos que constituem instrumento de política urbana (artigo 4º, V, a do Estatuto da Cidade).

Segundo Romeu Felipe Bacellar Filho, no que diz respeito aos terrenos urbanos, a Carta Magna de 1988 foi inovadora, pois com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, para garantir o bem-estar de seus habitantes, impôs a criação de um plano diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes¹⁶².

Em breve exposição, esta modalidade de desapropriação, é aplicável somente aos Municípios que tenham plano diretor aprovado por lei, com lei específica de parcelamento, edificação ou utilização compulsória. O proprietário deve ser notificado dentro do prazo legal, e após isso, fica sujeito ao IPTU progressivo no tempo, por no máximo cinco anos. Com o término desse prazo o Município poderá efetuar a desapropriação com pagamento em títulos¹⁶³.

Já a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, objeto de estudo do presente trabalho, especificamente em relação ao descumprimento da função socioambiental da propriedade, tem previsão na Lei nº 8.629 de 25/02/1993 e nos artigos 184, 185 e 186 da Constituição.

¹⁶² BACELLAR FILHO. op. cit. p. 117

¹⁶³ DI PIETRO. op. cit. p. 155.

Eis o que estabelece a Constituição Federal:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo 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.

§ 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º - São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Art. 185. 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.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

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

Analisando-se os artigos acima, percebe-se que, em se tratando de propriedade rural, a União poderá desapropriá-la por interesse social, para fins de reforma agrária, propriedades que não estejam cumprindo 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, com exceção das benfeitorias úteis e necessárias que serão indenizadas em dinheiro.

De acordo com o artigo 185, não é possível a desapropriação de pequena e média propriedade rural, ou seja, de propriedades com até 15 módulos rurais, desde que seu proprietário não possua outra, lembrando que o módulo rural pode variar de 5 a 100 hectares, dependendo da região. Além de não ser possível a desapropriação de propriedade produtiva.

Os conceitos de pequena e média propriedade rural estão definidos na nº 8.629 de 25/02/1993. Conforme o artigo 4º, a pequena propriedade rural é a área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais, e a média propriedade rural é a área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais.

Embora a Constituição Federal estabeleça que a propriedade produtiva não se sujeita a desapropriação, jamais se pode concluir, conforme já mencionamos, que a produtividade referida no artigo em exame restrinja-se a aspectos meramente econômicos. A propriedade produtiva imune à desapropriação é aquela propriedade na qual ocorre o aproveitamento racional e adequado, com a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente¹⁶⁴. Uma vez que a produtividade, por si só, não presume o respeito integral da função social. Propriedade produtiva não significa necessariamente que se está atendendo às normas ambientais e às normas trabalhistas¹⁶⁵.

A propriedade rural não é definida de acordo com sua localização e sim de acordo com sua destinação, finalidade. Podendo-se encontrar imóveis rurais em perímetros urbanos. Nesta perspectiva, a Lei 8.629 de 25/02/1993 define 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 agro-industrial”.

A Lei Complementar nº 76, de 06/07/1993, alterada pela Lei Complementar nº 88, de 23/12/1996, trata do procedimento judicial da desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, definindo que a competência é privativa da União, sendo precedida de decreto declarando o imóvel de interesse social, e que a ação será proposta, no prazo de 2 anos da publicação do decreto declaratório de interesse social, pelo órgão federal executor da reforma agrária (INCRA).

De acordo com o parecer “*funções ambiental e trabalhista da propriedade*” elaborado pela consultoria jurídica da Advocacia Geral da União, o INCRA deve fundar suas decisões nos quatro condicionantes previstos no artigo 186 da CF, quais sejam: aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, observância das

¹⁶⁴ FALCONI, op. cit. p. 84.

¹⁶⁵ VIEIRA, op. cit. p. 93.

regulamentações trabalhistas, e por fim, o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Importante observar, que os beneficiários de imóveis distribuídos pela reforma agrária, não poderão negociá-las pelo prazo de 10 anos, conforme dispõe o artigo 189 da Constituição Federal.

Ao desapropriar um imóvel para fins de reforma agrária por descumprimento da função socioambiental, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), herda um passivo ambiental, sobretudo em relação às áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente¹⁶⁶.

Esse passivo, segundo o Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial¹⁶⁷, aprovado pela Norma de Execução nº 52 - 25/10/2006 do INCRA, é descontado do valor a ser pago pelo imóvel. Além disso, cabe ao INCRA promover a recuperação ambiental com a demarcação e o isolamento das áreas de RL e de APP, para posterior restauração por diferentes métodos que geralmente é estabelecida como uma das condicionantes do licenciamento¹⁶⁸.

Assim, de acordo com Cláudia Sonda, se houver cumprimento das políticas públicas socioambientais, aliando os assentamentos de Reforma Agrária com as Unidades de Conservação, será possível duplicar as áreas a serem conservadas no território paranaense. De acordo com a autora, nos assentamentos há a atuação mais robusta do Estado, o que possibilita uma maior efetividade de políticas públicas.

Articulando-se projetos de assentamentos de reforma agrária inseridos nas áreas estratégicas para a conservação e para a recuperação da biodiversidade no Estado do Paraná definidas pela Resolução Conjunta SEMA/IAP 05/2009¹⁶⁹, podemos considerar, conforme Cláudia Sonda, que a Reforma Agrária pode ser um grande programa ambiental para a sociedade paranaense e também para a brasileira¹⁷⁰.

¹⁶⁶ SONDA, op. cit.

¹⁶⁷ Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/manuais-e-procedimentos/manual_de_obtencao.pdf. Acesso em: 09/10/2014.

¹⁶⁸ SONDA, op. cit.

¹⁶⁹ RESOLUÇÃO CONJUNTA SEMA/IAP Nº 005/2009. Disponível em: http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao_ambiental/Legislacao_estadual/RESOLUCOES/RE_SOLUCAO_SEMA_IAP_05_2009_AREAS_PRIORITARAS.pdf. Acesso em: 09/10/2014.

¹⁷⁰ SONDA, Cláudia. op. cit.

4.3 DESAPROPRIAÇÃO DAS FAZENDAS: NOVA ALEGRIA – FELISBURGO/MG E ESCALADA DO NORTE – RIO MARIA/PA

Em agosto de 2009 a União desapropriou pela primeira vez na história do País, uma fazenda por crime ambiental¹⁷¹.

A desapropriação da Fazenda Nova Alegria, localizada em Felisburgo, Minas Gerais, região do Vale do Jequitinhonha, foi assinada pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Essa desapropriação era uma antiga reivindicação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Segundo o então superintendente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em Minas Gerais, Gilson de Souza, nunca havia se conseguido a desapropriação de uma área por consequência da prática de crime ambiental pelos proprietários.

Ainda de acordo com Gilson de Souza, à época da entrevista¹⁷², 90% dos imóveis que estavam na fase de vistoria ou aquisição pelo INCRA em Minas Gerais tinham problemas ambientais¹⁷³.

Além da questão ambiental, no caso da Fazenda Nova Alegria, também foi analisado durante o processo administrativo o massacre/chacina cometido no local. Em 2004, Adriano Chafick, dono da fazenda, juntamente com alguns pistoleiros invadiram o acampamento com mais de 200 famílias, mataram cinco trabalhadores do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-terra (MST), e deixaram outras pessoas gravemente feridas, entre elas crianças, além de atear fogo nos barracos e destruírem a escola do local. Tal chacina ocorreu após a denúncia de que as terras públicas tinham sido invadidas.

De acordo com o procurador federal do INCRA, Josué Tomazi, 515 dos 1.262 hectares da fazenda são áreas devolutas estaduais, reconhecidas, inclusive, pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ-MG).

Em outubro de 2013 Chafick foi condenado a 115 anos de prisão.

¹⁷¹ **Brasil registra 1º caso de desapropriação de terras por prática de crime ambiental.** Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/19193/desapropriacao-para-fins-de-reforma-agraria-por-descumprimento-da-funcao-social-ambiental/2>. Acesso em: 16/09/2014.

¹⁷² 21 de agosto de 2009.

¹⁷³ Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/2009/08/21/brasil-registra-1%C2%BA-caso-de-desapropriacao-de-terras-por-pratica-de-crime-ambiental/>. Acesso em: 10/09/2014.

Essa desapropriação foi muito importante porque se buscou o cumprimento da função socioambiental da propriedade rural.

Após a assinatura do decreto expropriatório, o INCRA ajuizou ação¹⁷⁴ de desapropriação da terra por descumprimento de sua função social, mas os proprietários entraram com recurso e não houve a criação do assentamento, devido a uma liminar favorável da Justiça contra a desapropriação¹⁷⁵.

Infelizmente, em muitos casos o poder judiciário é parcial, protege o direito de propriedade, em detrimento muitas vezes da vida, da dignidade e da função social/socioambiental da terra.

Em dezembro do mesmo ano (2009), o presidente da República publicou no Diário Oficial da União, a segunda desapropriação de uma área por descumprimento da função social em seu aspecto de preservação ambiental.

Tal decreto autoriza o INCRA a promover a desapropriação do imóvel, que tem área total de 14,8 mil hectares e capacidade para assentamento de 290 famílias de trabalhadores rurais.

O laudo técnico elaborado por peritos federais do INCRA sobre a fazenda Escalada do Norte demonstra que mais de 174 hectares de pastagens foram plantados em área de preservação permanente próxima a nascente de rios e cabeceiras de cursos d'água.

Segundo informações do laudo, a destruição das margens dos rios vai exigir a total recomposição vegetal da área para que seja retomado o equilíbrio do ecossistema, tendo em vista que os danos causados podem acelerar o processo de assoreamento do leito dos rios e resultar na morte de algumas nascentes.

O INCRA constatou que o imóvel possui apenas 50% da reserva legal, sendo que nessa região (Amazônia) a reserva legal é de pelo menos 80% da área do imóvel. A autarquia fundiária deverá fazer uma nova avaliação da propriedade para definir a indenização a ser paga ao proprietário, uma vez que deve-se levar em consideração o passivo ambiental provocado pelos desmatamentos¹⁷⁶.

Quase 5 anos após o decreto presidencial de desapropriação da Fazenda Escalada do Norte, ela ainda não está regularizada, pois é preciso retirar os sem

¹⁷⁴ ibidem.

¹⁷⁵ MANSUR, Wanderson. Disponível em: <http://www.anarita.com.br/tag/mst/>. Acesso em: 29/09/2014.

¹⁷⁶ **Brasil terá segunda desapropriação de imóvel por descumprimento da legislação ambiental.** Disponível em: <http://www.incra.gov.br/brasil-tera-segunda-desapropriacao-de-imovel-por-descumprimento-da-legislacao-ambiental>. Acesso em: 08/10/2014.

terra de dentro da área de assentamento e posteriormente recolocá-los em seus respectivos lotes. Segundo informações do INCRA, o que está impedindo o assentamento é o fato de que existem hoje na área, pessoas que não estão incluídas nas exigências da reforma agrária, e, portanto, não tem direito a terra¹⁷⁷.

Embora, ambas as desapropriações ainda não estejam concluídas, acredita-se que foi um grande avanço, pois não podemos permitir que haja a destruição do meio ambiente, e que seus proprietários continuem impunes.

¹⁷⁷ **INCRA precisa de apoio para agilizar assentamento da antiga fazenda Escalada do Norte.** Disponível em: <http://www.edmarbrito.com.br/incra-precisa-de-apoio-para-agilizar-assentamento-da-antiga-fazenda-escalada-do-norte/>

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentamos ao longo do trabalho, que se está diante da função socioambiental quando se trata de um bem essencial para a manutenção da vida, essencial para as presentes e futuras gerações, que é o caso do bem ambiental.

Assim o proprietário do bem socioambiental é obrigado não somente a um comportamento negativo, mas também a um comportamento ativo, pois envolve defender, reparar e preservar o meio ambiente.

Defendemos a possibilidade constitucional de desapropriação por descumprimento dessa função socioambiental, pois o proprietário que devasta total ou parcialmente as áreas de preservação permanente e/ou de reserva legal florestal, destrói espaços protegidos e essenciais ao equilíbrio dos processos ecológicos, não cumpre as normas constitucionais e, portanto, não merece continuar com sua propriedade.

Embora só tenhamos mencionado a destruição das áreas de preservação permanente e de reserva legal florestal, acreditamos que a desapropriação deverá ocorrer também nos casos em que haja poluição, por exemplo.

Além disso, o instituto da desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função socioambiental pode ser considerado um mecanismo jurídico e social efetivamente capaz de realizar uma efetiva preservação do Meio Ambiente, bem como o acesso a justiça social de forma a se concretizar direitos fundamentais como o direito de propriedade àqueles que verdadeiramente o necessitam. Pois, responsabilizará o proprietário causador do dano ambiental, atribuindo-lhe uma punição, que é a perda de sua propriedade, e assim, ante a possibilidade de perda de sua propriedade, o proprietário deverá respeitar as leis ambientais.

É possível concluir que, mesmo com todo o ordenamento jurídico, e a obrigação do direito de propriedade em cumprir sua função social e socioambiental, ainda persiste entre nós, a ideologia da propriedade privada, individualista e absoluta, e mesmo contra o texto legal ainda impera no seio do Estado, ou no seio da elite dominante uma interpretação que lhe favorece, pois sempre há uma vírgula, um advérbio, uma contradição entre incisos e parágrafos que permitem ao interprete dizer aquilo que não é.

Ao longo do presente trabalho explicamos a relativização da propriedade, a partir da adoção da função social como paradigma de qualificação deste direito, para compreender a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, que não estejam cumprindo sua função social. Bem como, a necessidade de se fundamentar o pedido de desapropriação no aspecto da função socioambiental, ultrapassando os relativos à produtividade.

Verificamos que na maioria das vezes, não se aplicam à desapropriação as condicionantes da função social, limitando-se tão somente à análise do critério econômico, e a impossibilidade da desapropriação de pequena e média propriedade rural, ou seja, de propriedades com até 15 módulos rurais, desde que seu proprietário não possua outra, lembrando que o módulo rural pode variar de 5 a 100 hectares, dependendo da região.

Porém, mesmo que a Constituição Federal estabeleça que a propriedade produtiva não se sujeita a desapropriação, jamais se pode concluir que a produtividade referida no texto constitucional restrinja-se a aspectos meramente econômicos. A propriedade produtiva imune à desapropriação é aquela propriedade na qual ocorre o aproveitamento racional e adequado, com a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente. Uma vez que a produtividade, por si só, não presume o respeito integral da função social. Propriedade produtiva não significa necessariamente que se está atendendo às normas ambientais e às normas trabalhistas.

Além da função socioambiental da propriedade estar prevista na Constituição Federal, tal instituto também aparece no Código Civil de 2002, o seu artigo 1.228, § 1º, define que “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais” para que sejam preservados “a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”. Evidenciando deste modo, a importância do respeito à função socioambiental da propriedade.

Ao longo do presente estudo, percebemos o caminho percorrido pela reforma agrária e algumas lutas pela terra ocorridas no Brasil. Mencionamos os casos da Fazenda Nova Alegria – Felisburgo/MG e da Fazenda Nova Escalada – Rio Maria/PA, que foram os primeiros casos de decreto presidencial possibilitando a desapropriação de propriedade rural por descumprimento da função socioambiental,

e embora, ambas as desapropriações não estejam concluídas, acredita-se que foi um grande avanço, pois não podemos permitir que haja a destruição do meio ambiente, e que seus proprietários continuem impunes.

Ao contrário do senso comum, é um equívoco responsabilizar a reforma agrária e o MTS pelo processo histórico de desmatamento no Estado do Paraná. Pois, conforme apresentado no capítulo 3, na década de 1980 havia não mais do que 10% da cobertura florestal.

A desapropriação do imóvel para fins de reforma agrária por descumprimento da função socioambiental faz com que o INCRA herde um passivo ambiental. E cabe a ele promover a recuperação ambiental, com a demarcação e o isolamento das áreas de reserva legal e de área de preservação permanente, para posterior restauração por diferentes métodos que geralmente é estabelecida como uma das condicionantes do licenciamento.

Assim, concordamos com Cláudia Sonda, de que os assentamentos de Reforma Agrária aliados com as Unidades de Conservação, será possível duplicar as áreas a serem conservadas no território paranaense, uma vez que nos assentamentos há a atuação mais robusta do Estado, o que possibilita uma maior efetividade de políticas públicas.

Deste modo, articulando-se projetos de assentamentos de reforma agrária inseridos nas áreas estratégicas para a conservação e para a recuperação da biodiversidade no Estado do Paraná definidas pela Resolução Conjunta SEMA/IAP 05/2009, podemos considerar, conforme Cláudia Sonda, que a Reforma Agrária pode ser um grande programa ambiental para a sociedade paranaense e também para a brasileira.

REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo e o novo Código Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BACELLAR FILHO. Romeu Felipe. **Direito Administrativo**. 5ª ed. reformulada. São Paulo: Saraiva, 2009. (Coleção curso & concurso – v. 24 / coordenação Edilson Mougentot Bonfim).

BENJAMIN, Antonio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Disponível em: <http://www.mp.ma.gov.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf>. Acesso em: 18/08/2014.

BRAGA, Juliana. **Governo publica 92 decretos de desapropriação para reforma agrária**. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/12/governo-publica-92-decretos-de-desapropriacao-para-reforma-agraria.html>. Acesso em: 10/10/2014.

Brasil registra 1º caso de desapropriação de terras por prática de crime ambiental. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/19193/desapropriacao-para-fins-de-reforma-agraria-por-descumprimento-da-funcao-social-ambiental/2>. Acesso em: 16/09/2014.

Brasil registra 1º caso de desapropriação de terras por prática de crime ambiental. Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/2009/08/21/brasil-registra-1%C2%BA-caso-de-desapropriacao-de-terras-por-pratica-de-crime-ambiental/>. Acesso em: 10/09/2014

Brasil terá segunda desapropriação de imóvel por descumprimento da legislação ambiental. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/brasil-tera-segunda-desapropriacao-de-imovel-por-descumprimento-da-legislacao-ambiental>. Acesso em: 08/10/2014.

CAMARGO, Aspásia. **História das Ligas Camponesas**. http://www.ligascamponesas.org.br/?page_id=99

CARTER, Miguel. **Combatendo a desigualdade social**. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Combatendo%20a%20desigualdade%20social%20-%20o%20MST%20e%20a%20Reforma%20Agr%C3%A1ria%20do%20Brasil%20->

%20Editora%20UNESP%20-%20Miguel%20Carter%20-%202010.pdf. Acesso em: 21/06/2014.

CÓDIGO FLORESTAL. Entenda o que está em jogo com a reforma da nossa legislação ambiental. Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Hortalicas/26RO/cartilhaCF.pdf. Acesso em: 13/06/2014.

COMPARATO. Fabio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. Disponível em: <http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/5/55/Comparato.pdf>. Acesso em: 16/06/2014.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Disponível em: http://www.cepal.org/oig/doc/LeyesSobreAborto/M%C3%A9xico/1917_Constituci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica%20_de_los_Estados_Unidos_de_M%C3%A9xico.pdf. Acesso em: 20/06/2014.

CORTIANO, Eroulths. O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do direito de propriedade. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

CORAZZA, Gilberto. O MST e um projeto popular para o Brasil. Disponível em: http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/cp000070.pdf. Acesso em 12/06/2014.

CRISPIM, Maristela. Rio+20: não o fim, mas um novo começo. Disponível em: <http://www.oeco.org.br/convidados/26176-rio20-nao-o-fim-mas-um-novo-comeco>. Acesso em: 07/07/2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DOMINGOS, Manoel. Disponível em: <http://www.social.org.br/relatorio2002/relatorio007.htm>. Acesso em: 27/08/2014.

ELLOVICH, Mauro da Fonseca. VALERA, Carlos Alberto. Apontamentos sobre a Lei Federal 12.651/12 - Novo Código (anti) Florestal. Disponível em: <http://www.gnmp.com.br/publicacao/233/apontamentos-sobre-a-lei-federal-12-651-12-novo-codigo-anti-florestal>. Acesso em: 05/07/2014.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural)**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FALCONI, Luiz Carlos; e HECK, José Nicolau. **A depredação das áreas de preservação permanente e de reserva legal florestal do bioma Cerrado como causa de desapropriação da propriedade rural por interesse social**. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/961>. Acesso em: 12/06/2014.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Agrário**. 3ª ed rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 1998.

FRANÇA, Franciney Carreiro de. SAUER, Sérgio. **Código florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar**. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Codigo%20Florestal,%20Funcao%20Socioambiental%20da%20Terra%20e%20Soberania%20Alimentar%20-%20Sergio%20Sauer,%20Franciney%20Carreiro.pdf>. Acesso em 13/06/2014.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 21ª ed. rev. e atual. por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GONDINHO, André Osorio. Função social da propriedade. In. TEPEDINO, Gustavo. **Problemas de direito civil – constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

Governo concentra esforços para regularizar assentamentos no CAR.

Disponível em:

<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2014/08/governo-concentra-esforcos-para-regularizar-assentamentos-no-car>. Acesso em: 09/10/2014.

INCRA precisa de apoio para agilizar assentamento da antiga fazenda Escalada do Norte. Disponível em: <http://www.edmarbrito.com.br/incra-precisa-de-apoio-para-agilizar-assentamento-da-antiga-fazenda-escalada-do-norte/>. Acesso em: 09/10/2014.

Instituto Ambiental do Paraná. **Histórico**. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=349>. Acesso em: 08/10/2014.

LEMOS, Patricia Fagia Iglesias. **Meio Ambiente e responsabilidade civil do proprietário: análise do nexa causal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.

MANGUEIRA, Carlos Octaviano de M. **Função social da propriedade e proteção ao meio ambiente: notas sobre os espaços protegidos nos imóveis rurais**. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/594>. Acesso em: 12/06/2014.

MANSUR, Wanderson. Disponível em: <http://www.anarita.com.br/tag/mst/>. Acesso em: 29/09/2014.

Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/manuais-e-procedimentos/manual_de_obtencao.pdf. Acesso em: 09/10/2014.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

MARÉS, Carlos Frederico. **Função social da propriedade**. Disponível em: http://www.itcg.pr.gov.br/arquivos/File/LIVRO_REFORMA_AGRARIA_E_MEIO_AMBIENTE/PARTE_3_1_CARLOS_MARES.pdf. Acesso em 12/06/2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 16ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MILANEZ, Felipe. **25 anos sem Chico Mendes**. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-milanez/25-anos-sem-chico-mendes-1140.html>. Acesso em: 27/08/2014.

MIRAGEM, Bruno. **O artigo 1.228 do Código Civil e os deveres do proprietário em matéria de preservação do meio ambiente**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/972>. Acesso em 16/06/2014.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**. 36ª ed. rev. e atual. por Ana Cristina de Barros Monteiro França Pinto. São Paulo: Saraiva, 2000.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Princípios retores da desapropriação.** Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/272>. Acesso em: 12/06/2014.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Direito ambiental internacional: o papel da soft law em sua efetivação.** Ijuí: Editora Unijuí, 2007.

PETERS, Luiz Edson. **A função ambiental da propriedade rural no Brasil.** Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1999.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917.** Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf?sequence=2>. Acesso em: 20/06/2014.

RAMOS, Vanessa. **Política agrária do governo Lula valorizou o agronegócio.** Disponível em: <http://www.mst.org.br/Politica-agraria-do-governo-Lula-valorizou-o-agronegocio>. Acesso em: 25/08/2014.

RESOLUÇÃO CONJUNTA SEMA/IAP N° 005/2009. Disponível em: http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao_ambiental/Legislacao_estadual/RESOLUCOES/RESOLUCAO_SEMA_IAP_05_2009_AREAS_PRIORITARAS.pdf. Acesso em: 09/10/2014.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural.** São Paulo: Peirópolis, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 6ª ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SONDA, Cláudia. Reforma agrária, desmatamento e conservação da biodiversidade no estado do Paraná. In: **Reforma Agrária e meio ambiente: teoria e prática no estado do Paraná.** Curitiba: ITCG, 2010.

SOUSA, Suzana Pedrosa de. **Desapropriação de glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas.** Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/11923-11923-1-PB.htm>. Acesso em: 08/10/2014.

VIEIRA, Talita Thomaz. **Desapropriação de propriedade rural produtiva para fins de reforma agrária: efetivação de direitos fundamentais a partir de uma perspectiva ambiental constitucional fundada na justiça social.** Disponível em: <http://www.fdv.br/publicacoes/periodicos/revistadireitosegarantiasfundamentais/n5/4.pdf>. Acesso em: 12/06/2014.