

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

DÉREK MARIM DE SOUZA

**O DIREITO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO PARA A
OBTENÇÃO DA SUSTENTABILIDADE NO USO DO IMÓVEL RURAL**

MARÍLIA

2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

DÉREK MARIM DE SOUZA

**O DIREITO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO PARA A
OBTENÇÃO DA SUSTENTABILIDADE NO USO DO IMÓVEL RURAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, como exigência parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito, sob orientação do Prof.Dr. Paulo Roberto Pereira de Souza.

MARÍLIA

2007

Autor: Dérek Marim de Souza

Título: O Direito ambiental como instrumento para a obtenção da Sustentabilidade
no Uso do Imóvel Rural.

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de
Marília, área de concentração Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e
Mudança Social, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Roberto Pereira de Souza.

Aprovado pela Banca Examinadora em ____/____/____

Prof. Dr. Paulo Roberto Pereira de Souza
Orientador

Prof.(a) Dr.(a)

Prof.(a) Dr.(a)

O DIREITO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO PARA A OBTENÇÃO DA SUSTENTABILIDADE NO USO DO IMÓVEL RURAL.

Resumo:

O presente trabalho de pesquisa destina-se a demonstrar, por meio de estudos sistematizados calcados no texto constitucional, à necessidade de utilização do Direito Ambiental como instrumento essencial para garantir a sustentabilidade no uso do imóvel rural, no âmbito privado, bem como sua aplicabilidade no caso concreto. Neste aspecto, o trabalho objetiva formular um conceito de função social, discorrendo sobre a possibilidade da atividade econômica ser exercida em quase sua totalidade de forma a mitigar os impactos ambientais para sopesar a real necessidade de proteção ambiental. Buscar-se também proceder a uma análise da conduta do possível poluidor no exercício do direito de propriedade, com escopo de garantir que as futuras e presentes gerações encontrem o meio ambiente equilibrado, com escopo único de proporcionar a sustentabilidade da atividade produtiva e a sadia qualidade de vida. Outro desafio é definir os contornos de bem ambiental, das relações do direito ambiental, agrário e econômico, com destaque para livre iniciativa, no aspecto relativo da propriedade privada e o caráter absolutista. Analisam-se os princípios constitucionais ambientais dentro de uma visão metaindividual, apontando à iniciativa privada a real necessidade de preservação do meio ambiente sem, contudo, deixar de fomentar a exploração dos recursos naturais renováveis. Nesse contexto, é demonstrada a atividade econômica, a necessidade de formalidade legal oriunda de políticas públicas de desenvolvimento. Outro ponto do trabalho de pesquisa é demonstrar as restrições ambientais oriundas da legislação brasileira e as possibilidades de desenvolvimento e progresso. Busca-se por meio de análise e pesquisas demonstrar também a livre iniciativa calcada na ordem econômica e que a ocupação e utilização da propriedade está diretamente vinculada a uma finalidade social. Finalizando, o presente trabalho analisa a propriedade privada, os limites diretos do uso do solo, tais como o fogo, sua utilização, possibilidade, necessidade, casos, o local de incidência, agrotóxico, sua utilização adequada, os riscos, a fiscalização; os resíduos tóxicos, local de depósito, transporte, destinação, o grau de poluição. Outro ponto a ser analisado, são as responsabilidades civis, administrativas e penais aos possíveis ou potenciais poluidores, bem como outras sanções. Finalmente, esta parte do trabalho avalia a possibilidade da propriedade produtiva se desenvolver de modo a não suprimir o princípio da livre iniciativa e a vitimização ambiental, bem como fomentar um desenvolvimento sustentável. E a importância da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para que o dano ambiental decorrente do abuso da atividade econômica não venha a afetar qualidade de vida. Em suma, este trabalho de pesquisa vem demonstrar que a atividade econômica desenvolvida na propriedade privada pode se desenvolver plenamente, desde que respeite o meio ambiente natural.

Palavras-Chave: Desenvolvimento sustentável – Função Social – propriedade privada - meio ambiente – sustentabilidade – sadia qualidade de vida.

THE ENVIRONMENTAL RIGHT AS INSTRUMENT FOR THE OBTAINING OF THE SUSTAINABILITY IN THE USE OF THE RURAL PROPERTY.

Abstract:

The present research work if it destines to demonstrate through systematized studies stepped on in the constitutional text, to the need of use of the Environmental Right as essential instrument to guarantee the sustainability in the use of the rural property, in the private extent, as well as his applicability in the concrete case. In this aspect the work aims at to formulate a concept of social function, talking about the possibility of the economical activity to be exercised in almost totality in his/her way to mitigate the environmental impacts to measure to real need of environmental protection. Search-if-to also the to proceed one it analyzes of the conduct of the possible pollutant in the exercise of the property right with mark of guaranteeing that the future ones and presents generations find the balanced environment with only mark of providing the sustainability of the productive activity and the healthy life quality. Another challenge is to define the outlines of very environmental, of the relationships of the right environmental, agrarian and economical, with prominence for free initiative, in the relative aspect of the deprived property and the absolutist character. He/she will analyze the environmental constitutional beginnings inside of a collective vision appearing for the initiative deprived to real need of preservation of the environment without, however to leave of fomenting the exploration of the renewable natural resources. In that context, the economical activity will be demonstrated the need of legal formality originating from of public politics of development. Another point of the research work is to demonstrate the environmental restrictions originating from of the Brazilian legislation and the development possibilities and progress. It is looked for through it analyzes and researches to also demonstrate the free initiative stepped on in the economical order, that the occupation and use of the property this directly linked to a social purpose. Concluding the present work will analyze the deprived property the direct limits of the use of the soil, such as the fire, his/her use, possibility, need, which cases, the incidence place, pesticide, his/her appropriate use, the risks, the fiscalization; the poisonous residues, deposit place, transport, destination, the pollution degree.. Other point to be analyzed, they are the responsibilities civil, administrative and penal to the possible ones or pollutant potentials, well with other sanctions. For last, this part of the work will evaluate the possibility of the productive property to grow from way to not to suppress him/it I begin of the free initiative and to affect the environment, as well as to foment a maintainable development. And the importance of the preservation of the environment ecologically balanced, so that the environmental damage due to the abuse of the economical activity doesn't come to affect life quality. In short, this research work comes to demonstrate that the economical activity developed in the deprived property can grow fully, since it respects the natural environment.

Key-words: Maintainable development - Social Function - deprived property - environment - sustainability - healthy life quality.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP – Ação Civil Pública

ADA – Ato declaratório ambiental

APA – Área de proteção ambiente

APP - Áreas de Preservação Permanentes

ARIE – Área de relevante interesse ecológico

BASA - Banco do Estado da Amazônia

BNDES - Bancos Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CC – Código civil

CEF - Caixa Econômica Federal

CONAMA – Conselho nacional do meio ambiente

Dec. – Decreto

DAEX – Departamento Especial de Apoio às Atividades de Execução do Ministério Público Estadual.

EIA/RIMA - Estudo prévio de impacto ambiental

EMBRAPA – Empresa brasileira de pesquisa agropecuária

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços

ITR – Imposto territorial rural

LF - Licença de Funcionamento

LI - Licença de Instalação

LO – Licença de Operação

LP _ Licença Prévia

MP – Medida provisória

MPE – Ministério Público Estadual

MT – Mato Grosso

ONG – Organização não governamental

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PODOESTE - Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste

RFFN - Rede ferroviária federal nacional

SEMA – Secretaria estadual do meio ambiente

SNUC – Sistema nacional das unidades de conservação

SP – São Paulo

SRB – Sociedade Rural Brasileira

SUPRA - Superintendência Nacional de Reforma Agrária

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROPRIEDADE PRIVADA DENTRO DO CONTEXTO AMBIENTAL	13
1.1. VISÃO DA PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL.....	18
2. OS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL E SUA APLICABILIDADE NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NATURAL	23
2.1. PRINCÍPIOS AMBIENTAIS.....	23
2.1.1. Princípio da legalidade.....	24
2.1.2. Princípio do Desenvolvimento Sustentável.....	26
2.1.3. Princípio da Livre Iniciativa.....	29
2.1.4. Princípios da Prevenção/Precaução.....	31
2.1.5. Princípio da Participação.....	34
2.1.6. Princípio do Poluidor Pagador.....	35
2.1.7. Princípio da Proteção.....	37
3. RESTRIÇÕES E ALTERNATIVAS PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONOMICA RURAL SUSTENTÁVEL	40
3.1. RESTRIÇÕES CONSTITUCIONAIS AO DIREITO DE PROPRIEDADE.....	40
3.2. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.....	41
3.3. RESERVA LEGAL.....	43
3.3.1. Georrefenciamento da reserva legal.....	50
3.3.2. Reserva Legal Fora do Imóvel.....	52
3.3.2.1. Servidão Florestal.....	53
3.4. RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL.....	54
3.5. ESTAÇÕES ECOLÓGICAS.....	56
3.6. RESERVA ECOLÓGICA.....	57
3.7. PARQUES PÚBLICOS.....	58
3.8. ÁREA DE RELEVANTE INTERESSE ECOLÓGICO.....	59
3.9. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL.....	60
4. RESTRIÇÕES DIRETAS AO USO DA PROPRIEDADE PRIVADA RURAL COMO ALTERNATIVA PARA PROPICIAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	64
4.1. RESTRIÇÕES DIRETAS AO USO DO SOLO	65
4.1.1. Uso do Solo Agrícola.....	65
4.1.2. O Uso do Fogo.....	72
4.1.3. O Uso do Agrotóxico.....	76
4.1.3.1. Destinação dos Resíduos.....	82
4.1.4. Direito de Vizinhança.....	85

5. POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS.....	89
5.1. PLANEJAMENTO.....	90
5.2. INSTRUMENTOS.....	91
5.2.1. Controle e zoneamento.....	91
5.2.2. Atividades poluidoras.....	96
5.2.3. Dano ecológico.....	98
5.2.4. Bem ambiental: qualidade ambiental.....	99
5.2.5. Terras indígenas.....	100
5.3. A LEI.....	102
5.4. PODER DE POLÍCIA.....	103
5.5. LICENÇAS AMBIENTAIS.....	104
5.6. LICENÇA PRÉVIA.....	106
5.7. LICENÇA DE INSTALAÇÃO.....	106
5.8. LICENÇA DE OPERAÇÃO.....	106
6. IMPACTO AMBIENTAL DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS NO MATO GROSSO DO SUL: O CASO DO MUNICÍPIO DE TRÊS LAGOAS.....	108
6.1. MATO GROSSO DO SUL.....	108
6.2. O CASO TRÊS LAGOAS.....	116
7. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL.....	128
7.1. PRINCÍPIO DA REPARAÇÃO DO DANO.....	129
7.2. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL.....	131
7.3. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA.....	133
7.4. RESPONSABILIDADE PENAL.....	136
CONCLUSÃO.....	139
BIBLIOGRAFIA.....	142
ANEXOS	
Anexo I – Tabela Demonstrativo de Percentual de Reserva Legal.....	149
Anexo II - Áreas de Proteção Ambiental - Região Centro-Oeste.....	152

INTRODUÇÃO

A humanidade, há tempo, atravessa desafios de ordem sócio-ambiental e a cada dia é forçada a encontrar um meio de integrar o homem e o meio ambiente natural de modo a manter o equilíbrio. Considerando as constantes mudanças da sociedade, oriundas da revolução tecnológica, da economia, o indivíduo se depara com grandes questões que põem em conflito o interesse individual e o coletivo. Sob esse aspecto, o presente trabalho de pesquisa procurou demonstrar a necessidade do direito de propriedade se adaptar a valores sociais calcados na funcionalidade da propriedade privada com destaque para a proteção do meio ambiente natural. A partir de uma visão holística da evolução do direito de propriedade e a efetiva necessidade de desenvolvimento que o indivíduo, no transcorrer da história, pôde observar com relação às agressões ao meio ambiente.

Sob esse enfoque, e discorrendo sobre a idéia de que o desenvolvimento e o progresso são importantes para o indivíduo, vimos surgir a necessidade de um estudo interdisciplinar que conjugue a proteção do meio ambiente natural equilibrado e a sadia qualidade de vida a fim de proporcionar a sustentabilidade. Neste aspecto, este trabalho tem por objetivo formular um conceito de função social que passa a destacar de forma mais enfática a impossibilidade de se apegar à velha concepção do direito de propriedade.

De início, apresentar-se-á uma visão panorâmica da evolução do direito de propriedade no âmbito privado, que analisará a decomposição da estrutura econômica oriunda do feudalismo, pela evolução do pensamento do direito de propriedade, principalmente na revolução francesa, pelos ideais da idade moderna defendido e por Leon Duguit e da igreja Católica. E, ao cabo, a evolução do direito de propriedade no Brasil e como ele se apresenta na atualidade diante a evolução do conceito de direito de propriedade e a funcionalização do direito de propriedade.

Buscar-se-á também, no discorrer do segundo capítulo, a definição dos princípios que envolvem a proteção e preservação do meio ambiente, a primazia dos princípios constitucionais nas questões ambientais, a preservação da vida, a necessidade e importância

dos princípios Constitucionais Ambientais para o mundo moderno dentro do ordenamento jurídico e sob o enfoque do Direito Ambiental.

Ainda neste capítulo se analisarão quais os fundamentos eficazes para proporcionar a sadia qualidade de vida da coletividade bem como os limites impostos para assegurar a sustentabilidade. Dentro destes enfoques procurar-se-á a possibilidade concreta de aplicabilidade dos princípios ambientais nas questões em que o direito de propriedade conflita com a função social da propriedade.

A seguir, no terceiro capítulo, passamos à análise das possibilidades viáveis de desenvolvimento da atividade econômica rural com base nas regras do direito ambiental. Neste aspecto, as regras vigentes são fundamentais para regular e garantir o desenvolvimento sustentável do meio rural e urbano. Para tanto, há a necessidade do poder público intervir no direito de propriedade a fim de impedir que os bens ambientais naturais pereçam e o meio ambiente fique sem a devida proteção.

Em relação ao equilíbrio ecológico, a análise proposta para o quarto capítulo, será no sentido de demonstrar que algumas restrições e limites, impostos pelo poder público, para a propriedade privada, são via de regra, essenciais para a proteção do meio ambiente natural. O fato notório é que alguns proprietários longe dos “olhos da justiça” usam a propriedade de forma nociva prejudicando toda a coletividade. Daí a preocupação do poder público em implantar algumas normas que impedem diretamente o uso da propriedade privada, pois ela está diretamente vinculada a uma finalidade social.

Definir-se-ão também a partir do quinto capítulo, as relações do direito ambiental, agrário e econômico, com destaque para as Políticas Públicas Ambientais. Também serão planejadas as formas de atuação e intervenção do Estado na Propriedade Privada a partir de um estudo detalhado, que traz as diretrizes e indica ao proprietário qual o caminho a seguir.

Evidenciaremos e resumiremos, no capítulo seis os efeitos da atividade econômica predatória no meio ambiente natural equilibrado do Estado do Mato Grosso do Sul e, a contrasenso, o progresso e desenvolvimento a qualquer preço, marcado pelo avanço tecnológico e a degradação ambiental. Apresentaremos também análise da evolução dos impactos ambientais decorrentes do desmatamento e ocupação do Município de Três Lagoas, do nascimento até os

dias atuais, bem como a análise do processo de desenvolvimento calcado no crescimento econômico e na sadia qualidade de vida daquela coletividade. Também serão consideradas as alternativas de desenvolvimento sustentável, encontradas pelo Poder Público local a fim de proporcionar aos munícipes a sadia qualidade de vida.

Finalmente, proceder-se-á a uma breve análise resumida da responsabilidade civil dentro do contexto ambiental que trata dos princípios norteadores do direito ambiental bem como da responsabilidade dos agressores do meio ambiente. Ao final, identificar-se-ão as sanções administrativas e civis a fim de responsabilizar os infratores da agressão ambiental oriunda da conduta ilícita.

Por fim, este trabalho de pesquisa pretende demonstrar que há a necessidade de intervenção do Poder Público na propriedade privada para garantir que o crescimento econômico não impossibilite a sadia qualidade de vida oriunda do meio ambiente ecológico equilibrado. Neste sentido, é importante destacar a evolução do conceito de direito de propriedade pelos textos constitucionais e as mudanças sociais decorrentes do avanço tecnológico. Conceber a sustentabilidade numa sociedade sem informação e carente de recursos financeiros constitui obstáculo quase intransponível para o Poder Público concretizar suas ações e tarefas. O caminho é longo e árduo, mas possível de ser realizado. O Poder Público, através das Políticas Públicas, pode oferecer instrumentos eficientes e capazes de estimular o desenvolvimento sustentável.

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROPRIEDADE PRIVADA DENTRO DO CONTEXTO AMBIENTAL

A evolução do conceito do direito de propriedade surgiu com a mudança de valores sociais decorrente de uma crise oriunda da doutrina liberal. O direito de propriedade, segundo a teoria de Duguit¹, teve de superar as concepções individualistas do Direito privado, que resultou na consagração de um direito de propriedade relativo.

O instituto do direito de propriedade sofreu grandes mudanças no decorrer da história e sempre teve de se adequar a realidades sociais do tempo. A economia, que sempre esteve em mutação, foi um dos responsáveis pelas rápidas mudanças que ocorrem no corpo social.

As desigualdades sociais decorrentes da doutrina liberal, geradas desde a revolução Francesa até os dias atuais, se dão, sobretudo, na exploração do homem pelo homem e como consequência a concentração de riqueza. A propriedade, que sempre foi um instrumento de riqueza para uns e motivo de disputas para outros, sofreria a intervenção do Estado com objetivo de promover o bem estar da sociedade e a justiça social. Daí surgiu a necessidade de se dar à propriedade uma utilidade e finalidade social. E na visão de Duguit “todo indivíduo tem o dever social de desempenhar determinada atividade, de desenvolver da melhor forma possível sua individualidade física, intelectual e moral, para com isso cumprir sua função social da melhor maneira”². Em não fazendo, o Estado poderia intervir para impor o trabalho.

A partir daí, a propriedade passa a desempenhar um papel social. Todavia, foi através das mudanças decorrentes da revolução tecnológica que, os conceitos de direito de propriedade foram adquirindo um aspecto relativo. Vale dizer que a propriedade passará a ter uma função dentro do corpo social, mas, segundo Raimundo Alves de Campos Júnior, a consagração do direito de propriedade de aspecto relativo se deu só recentemente (1931) com

¹ DUGUIT, Leon. *Lãs Transformaciones del Derecho Publico y Priva*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L, 1975. p.171. Apud. Guilherme José Purvin de Figueiredo. *A Propriedade no direito ambiental* – Rio de Janeiro: Esplanada, 2005.p.69.

² FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A Propriedade no direito ambiental*. Editora ADCOAS. 2 Ed. – Rio de Janeiro: Esplanada, 2005. p.70.

a Encíclica Papal Quadragésimo Anno, (...) “Ela distingue, antes de mais nada, direito de propriedade e uso da propriedade”³.

A história demonstra que a propriedade era tida como fonte de riqueza e concentração de poder, não se admitindo qualquer tipo de limitação, sendo que com relação às propriedades rurais praticamente não existiam restrições ou limitações. O proprietário era considerado senhor absoluto, podia dar a destinação que quisesse.

Segundo Guilherme José Purvin de Figueiredo, citando François Ost., a expressão “dispor de” acaba tornando “a modalidade essencial da nossa relação com as coisas; mais ainda do que a simples apropriação, que não se distingue, necessariamente, da detenção com simples utilização”⁴. A livre disposição torna-se o sinal característico do domínio, “consagra o direito de abusar da coisa, ao ponto de deixá-la deteriorar ou mesmo de destruí-la”⁵. A afirmação desse direito (individual) se deu no final do século XVIII, quando teve início uma nova era: a independência americana, a Declaração dos Direitos do Homem, a Revolução Francesa e a Revolução Industrial. Fatos ocorridos em função da presença ostensiva do Estado nas relações jurídicas e sociais, em que o Estado intervinha de forma brutal.

Na transição do pensamento da época medieval para a época moderna, a propriedade antes tida como *postesta*, passa a ser um atributo funcional. O bem material agora não se define como um fim em si mesmo, mas como um meio de alcançar a dignidade humana com base, no mínimo, à vida moral. Passou-se de uma visão do direito como ordenador da sociedade para uma visão de coordenador social.

A visão do direito de propriedade privada, consagrada pelo Código de Napoleão, correspondia a uma concepção individualista que considerava o direito de propriedade privada como um direito absoluto; o Estado se limitava a tratar das relações entre indivíduos, proteção à vida, à segurança das pessoas e também da propriedade. Assim, a doutrina liberal individualista não admitia a possibilidade de o Estado intervir na propriedade privada. Em

³CAMPOS JÚNIOR, Raimundo Alves de. *O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente.* 1ª ed.(ano 2004), 4ª tir./ Curitiba: Juruá, 2007.

⁴FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A Propriedade no direito ambiental.* Editora ADCOAS. 2 Ed. – Rio de Janeiro: Explanada, 2005. p. 51.

⁵ Idem.

contrapartida, o excesso de liberdade pôde constatar os maiores abusos do homem sobre o homem bem como sobre o meio ambiente natural.

Todavia, em se tratando de proteção à vida, o Estado podia intervir e, conforme relata Osny Duarte Pereira: “as conseqüências desse liberalismo no campo ambiental foram desastrosas, fato que obrigou o Estado a promulgar a Lei de Criação das Matas Protetoras e de Constituição de Associações Florestais, de 6 de julho de 1875, na qual proibia o uso desordenado do corte de árvores.”⁶

Um dos primeiros relatos sobre poluição ambiental deu-se na Idade Média: “o primeiro, datado de 1348, refere-se à proibição do carvão de pedra nas forjas localizadas na área urbana da cidade de Zwickau, na Saxônia. O segundo é o de uma proibição de calcinação de minérios nas vizinhanças da cidade de Goslar”⁷. A preocupação com o meio ambiente somente se deu em decorrência da utilização do solo nas proximidades da cidade, fato que comprometeria a saúde da população.

Na Europa, aproximadamente no final do século XVIII e início do século XIX, o direito de propriedade privada passou a ter um aspecto absoluto, em que o Poder Público não tinha o direito de intervir sobre a propriedade privada. A lei Francesa fazia uma pequena menção acerca do meio ambiente, conceituando o regime florestal apenas para os bens ambientais públicos.⁸ Todavia, a experiência do modelo liberal calcada no direito de propriedade privada absoluto demonstra que a ausência do Estado em regular e controlar as atividades econômicas dava sinal de que não era suficientemente adequada para proteção da coletividade e das políticas públicas, pois no entorno das cidades a poluição ambiental e as condições de insalubridade da população eram desastrosas.

A doutrina social encontrou aderência no pensamento positivista de Augusto Conte que primeiramente definiu a função social da propriedade e foi o primeiro a constatar⁹ que o direito de propriedade não poderia ser absoluto pelo fato de o Estado não conseguir tutelar

⁶PEREIRA, Osny Duarte. Ob. cit.,p.66.Apud. Guilherme José Purvin: *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005.p.53..

⁷FLENNBERG, Gunther.Ob. Cit., p.2.Apud. Guilherme José Purvin: *A propriedade no direito ambiental* – Rio de Janeiro: Esplanada, 2005.p.50.

⁸PEREIRA, Osny Duarte. Ob.cit.,p.18. Apud.Guilherme José Purvin: *A propriedade no direito ambiental*-Rio de Janeiro: Esplanada,2005.p.52.

⁹PURVIN, Guilherme José. *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005.p.69.

adequadamente a sociedade, pois não podia intervir na propriedade privada de forma alguma. Todavia, na passagem do século XIX para o século XX, a idéia da função social da propriedade foi trazida novamente à pauta de estudo. O pensamento de Leon Duguit parte da concepção de que nem o homem e nem a coletividade têm direito¹⁰, mas cada indivíduo tem uma função na sociedade, uma determinada tarefa a executar, ou seja, o homem tem o dever de trabalhar a propriedade e dar uma destinação social. Vale dizer que o direito de propriedade só é legítimo e protegido se o homem exercer determinado trabalho dentro do corpo social.

O Desenvolvimento ou crescimento econômico sempre foi motivo de preocupação do Poder Público desde tempos imemoriais, demonstrados no decorrer da história pelas constantes mudanças que ocorrem na sociedade. Uma delas ocorreu com o conceito do direito de propriedade, oriundo de um pensamento voltado para uma doutrina social da Igreja Católica Romana.

A doutrina católica, que foi uma das responsáveis na formação do conceito de função social da propriedade se preocupava, sobretudo, com os valores morais originários da consciência dos proprietários. Ela reconhecia o direito de propriedade, e pela consciência, procurou implementar uma ética, trazida por John Locke e desmistificada por Marx¹¹, capaz de orientar o proprietário rural a usar a propriedade adequadamente. A Encíclica “Quadragesimo Anno”, de Pio XI, “reconhece, expressamente o direito do Estado de determinar, minuciosamente, os deveres inerentes à propriedade, os limites intrínsecos deste direito”¹².

Destarte, no campo ambiental, a doutrina social da Igreja Católica se refuta ao homem, como ser superior dotado de inteligência, administrador dos recursos naturais, mas que não possui um poder ilimitado, uma vez que tem de prestar contas ao senhor. Por ser considerado apenas um administrador das coisas divinas, deve por obrigação dar uma destinação social àquilo que está sob sua responsabilidade e, segundo Guilherme José Purvin,

¹⁰. DUGUIT, Leon. *Las transformaciones del Derecho Publico y Privado*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L., 1975.p.178. Apud. Guilherme José Purvin: *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005.p.70.

¹¹PURVIN, Guilherme José. *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005.p.74.

¹² GONÇALVES, Aderbal da Cunha. *Da propriedade resolúvel* (sua projeção na alienação fiduciária em garantia). São Paulo: Ed. RT, 1979.p.55.Apud. Guilherme José Purvin: *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005.p.74.

citando Leonardo Boff “esse princípio pode ser traduzido em poucas palavras: a terra foi feita para o bem-estar material e para a felicidade espiritual do homem. Tudo que contrariar tal finalidade, como por exemplo, limitar a fruição desses benefícios por número reduzido de pessoas, quando há multidões que têm necessidade dos frutos da terra, consistirá violação do princípio da função social daquele bem de que provêm todos os demais”¹³.

A partir desta fase, o direito à propriedade passa a ter características privadas, reconhecido desde a Sagrada Escritura, como é o caso das leis de Moisés, onde se previa a utilização de forma racional da terra a fim de que o detentor da coisa provesse o sustento de sua família e de quem dela dependesse. O mau uso dos bens terrenos ensejaria a fúria e a revolta do Criador, daí a justificativa: “Não oprimirás um assalariado pobre, necessitado, seja de um dos teus irmãos ou um estrangeiro que mora em tua terra, em tua cidade. Pagar-lhe-ás o salário a cada dia, antes que o sol se ponha, porque ele é pobre e disso depende a sua vida”¹⁴.

As passagens relatadas, se comparadas com os textos legais atuais, mostrarão que houve uma continuidade dos ensinamentos bíblicos, pois os governantes de quaisquer épocas têm por escopo o bem estar da coletividade e o desenvolvimento. Para tanto, na atual legislação há a previsão de que o detentor da coisa deve cumprir com sua função social, ou seja, o proprietário pode usar sua área para garantir seu sustento e de sua família, mas que tem a obrigação de garantir a subsistência de todas as pessoas que trabalham na terra e mais, que respeite as normas que proporcionem o bem-estar da coletividade. No Brasil o Artigo 170, III prevê algumas situações. Além deste, outros incisos também tratam da justiça social, entre eles o da redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e a defesa do meio ambiente (art.170, VII e VIII CF/1988). Em matéria ambiental são poucas as referências da Igreja Católica, apenas recentemente esta colocou em pauta algumas questões que envolvem o meio ambiente.

¹³ Cf. BOFF, Leonardo. *Dignitas Terrae. Ecologia: Grito da terra, grito dos pobres*. 2 ed. São Paulo: Ática, 1996. Apud. Guilherme José Purvin: *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005. P75.

¹⁴ Deuteronômio 24, 14s

1.1. VISÃO DA PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL

No Brasil, as primeiras manifestações legislativas de intervenção na propriedade privada se deram com as normas disciplinadoras do meio ambiente, encontradas na legislação portuguesa que aqui vigorou até o advento do Código Civil de 1916. As Ordenações Afonsinas, de 1446, tipificavam como injúria ao rei o corte de árvores frutíferas e nas Ordenações Manuelinas, de 1521, houve avanço na legislação ambiental, através da qual, se proibia a caça e comercialização de certos animais. Todavia o foco do governo era o repovoamento, que tinha como objetivo transformar as terras brasileiras, então colônia de Portugal, em terras produtivas. Nasce a partir do Instituto das Sesmarias Portuguesas, a base jurídica do nosso direito agrário que, no decorrer do tempo, foi sendo adaptado à realidade brasileira.

Indiscutivelmente, as mudanças sociais influenciam o direito de propriedade na sua essência, e no Brasil, com a independência, quebraram-se as bases calcadas em grandes latifúndios e exploração de escravos. O direito da terra ou direito agrário adveio de Portugal. Com a independência, o governo brasileiro tratou de regular a situação fundiária no Brasil e editou, segundo Vladimir Passos de Freitas¹⁵, a primeira Lei de Intervenção Estatal na Propriedade Privada de 09.09.1826, estabelecendo duas hipóteses de desapropriação: necessidade pública (a ser examinada pelo juiz) e utilidade pública (a ser verificada pelo corpo legislativo). Nesse ínterim, a história registra a primeira menção de uma norma de cunho ambiental no Brasil, que estabelecia uma pena para quem fizesse o corte ilegal de madeiras e posteriormente a lei de crime contra incêndio. Esse sistema jurídico tinha por objetivo impedir a devastação ambiental e garantir o uso adequado da terra.

Apesar do esforço do governo em regular o direito de propriedade, não surtiu efeito desejado, uma vez que chocava com o interesse socioeconômico da elite republicana, oriundo de um sistema escravocrata e fundiário. Apesar da existência do Instituto das Sesmarias Portuguesas, ocorreram muitas ocupações de terras sem o cumprimento das exigências legais. A extinção do regime das sesmarias ocorreu em 1822 através da Resolução de 17/07/1822.

¹⁵ Cf. FERNANDES, Florestan, ob.cit.,p.33 e ss. Apud. Guilherme José Purvin: *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005.p156.

Com o advento da Constituição de 1824, foi instituído o Direito Agrário no Brasil que garantia a propriedade. A desapropriação mediante indenização não foi mencionada, daí esse dispositivo não ter sido regulamentado, o que permitiu as apropriações de terra no país. O direito fundiário somente teve sua regulamentação através da Lei 601 de 1854 e do Decreto 1.318 de 1854.

A Constituição do Império de 1822 não fez nenhuma referência ao meio ambiente como forma de limitar o direito de propriedade, mas de certa forma trouxe avanço para época, uma vez que aquele texto Constitucional proibia que indústrias agredissem a saúde do cidadão¹⁶, contudo, teve pequena menção em lei infraconstitucional.¹⁷

Promulgada em 24 de fevereiro de 1891, a segunda Constituição do Brasil passou ao domínio dos Estados todas as terras devolutas pertencentes à União que estivessem em seus respectivos territórios. A União ficou com as terras na faixa de fronteiras. Essa Carta Magna do Brasil consagrou outras normas de Direito Agrário, tais como: Competência dos Estados para decretar o imposto territorial rural e transmissão de bens imóveis rurais, preservando o direito de propriedade e de indenização no caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública. Estabeleceu ainda que as minas deveriam pertencer aos proprietários do solo.¹⁸

Com o advento da proclamação da República em 1889, a estrutura fundiária e as questões ambientais não se alteraram. Ao longo de mais de quatro décadas não se alterou essa estrutura em razão da ausência por parte dos legisladores em tratar a matéria fundiária, engessada por muitas décadas. Tiveram então início manifestações de inconformismo, na tentativa de modificar a legislação e se criar um estatuto rural.

Na tentativa de regulamentar a estrutura fundiária e pacificar a onda de inconformismo social, surgiram novas leis e regulamentos, entre elas tem-se: as normas que regulam as propriedades nas faixas de fronteiras, os terrenos da marinha, a cessão e venda de terras devolutas federais e algumas normas que disciplinavam as atividades de manejo

¹⁶ MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3 ed.rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora RT, 2004. p.303.

¹⁷ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005.p.156.

¹⁸ MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3 ed.rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora RT, 2004. p..303.

florestal. Contudo havia a necessidade de se criar uma legislação específica que cuidasse dos direitos da terra, pois havia a preocupação de manter a paz social.

Em meados o século XX, especificamente na Constituição de 1946, houve alguma preocupação em manter a paz social, fato que levou o Estado a desapropriar algumas propriedades privadas por interesse social. Embora a Constituição de 1934 fizesse menção, estabelecendo critérios legislativos sobre recursos econômicos, foi na Constituição de 1946 que se previam as desapropriações por utilidade ou necessidade pública e a distribuição de terras com o fim de dar oportunidades iguais a todos. Nesse quadro, já se vislumbravam, ainda em fase embrionária, os primeiros esboços da Função Social da Propriedade Privada.

Somente em 1952, com o Decreto 29.803/52, o governo cria a Comissão Nacional de Políticas Agrárias que tinha como atribuição principal estudar a reforma da legislação rural. Posteriormente, outras legislações foram editadas com a criação de outros institutos, como o Instituto Nacional de Imigração e Colonização e a Superintendência Nacional de Reforma Agrária – SUPRA. A Emenda Constitucional nº. 10 de 1964 alterou o artigo 5º, inciso XV, dando à União competência para legislar sobre Direito Agrário.

O mais importante regulamento sobre Direito Agrário foi editado em 30 de novembro de 1964, através da Lei nº 4.504/64 – Estatuto da Terra, que se encontra em vigor até os dias de hoje. A Constituição de 1967 foi a primeira a referir-se à Função Social da Propriedade Privada. A intervenção Estatal na propriedade privada passou a ser possível e, além desta, existe ainda vasta legislação complementar e regulamentos que tratam da função social da propriedade privada. O Direito Agrário é tratado na Constituição de 1988 em seus artigos 184 a 191, da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

Esse instituto foi criado para garantir que o direito de propriedade, regulado pelo Direito Agrário e recepcionado pela Constituição Federal Brasileira, regulamentasse o uso da terra de forma a evitar questões milenares no que toca o direito de propriedade e sua utilização. Embora garantido e recepcionado pelo texto constitucional de 1988, o legislador constituinte tratou de limitar os poderes conferidos ao proprietário oriundo do princípio da livre iniciativa, com finalidade de proteger o interesse coletivo.

Finalizando, o Direito de Propriedade Privada esculpido no decorrer da história demonstra uma evolução no sentido da utilização do solo e a finalidade a que se destina. Teve seu reconhecimento nas Sagradas Escrituras, em que a lei mosaica reconhecia o direito de propriedade, mas com alguma ressalva onde o detentor da coisa deveria dar a quem trabalha o necessário para seu sustento. Na Idade Média o modelo liberal de direito de propriedade passava por mudanças que afetavam a sociedade, a propriedade privada passava a ter uma conotação social no pensamento de Leon Duguit.

No Brasil, o direito de propriedade é reconhecido desde a colonização, pela lei das sesmarias até os dias atuais, com a Constituição Federal da República de 1988. Embora o conceito de direito de propriedade atual seja considerado um direito relativo, ainda persistem os outros direitos oriundos da coisa. Contudo, a forma de utilização da terra não pode ultrapassar alguns limites determinados pelas normas cogentes, oriundas de valores sociais calcadas no direito à vida. A Constituição Federal Brasileira de 1988, prima por valores metaindividuais, e busca meios de solidificar os valores que tutelam a coletividade. Para tanto, o direito de propriedade não pode mais ser encarado como um direito absoluto e intangível. O Estado necessita dos instrumentos de intervenção para garantir que esses valores sejam respeitados, razão pela qual o legislador constituinte brasileiro inseriu no texto constitucional a Função Social da Propriedade.

A Função Social da propriedade privada no Estado contemporâneo não pode ser objeto de especulação, o proprietário é obrigado a dar uma destinação que atenda os ditames da coletividade e da justiça social. Ademais quando se fala em “função” de um determinado objeto, fala-se da sua utilidade, seu uso, para que presta aquilo que é próprio desse objeto fazer. Sempre que se fala em função, logicamente, tem-se então que ligá-la a um processo, a um realizar, ou fazer alguma coisa, e esse fazer, com certeza, nos remeterá a um resultado, ou produto que é do nosso interesse, para a satisfação de uma necessidade ou desejo. Ao se referir à propriedade, a função lógica que advém é a função econômica. Assim, falar em propriedade significa também que estamos falando em um conceito que, mesmo jurídico, tem suas bases fundadas na economia.

Vale dizer que a evolução do direito de propriedade calcado na funcionalização da propriedade privada se traduz no decorrer da história como um importante instrumento do poder público para obrigar o proprietário a utilizar sua propriedade de forma racional bem

como a de respeitar o meio ambiente. Neste sentido os princípios do Direito Ambiental se vinculam aos pensamentos da idade média, moderna e da doutrina do catolicismo como poderoso instrumento de intervenção na propriedade privada e passa a ter um papel de destaque nas tutelas do Estado uma vez que a propriedade passa a atender os interesses sociais, e não apenas ao atendimento econômico do proprietário.

2. OS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL E SUA APLICABILIDADE NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NATURAL

A palavra *princípio* significa “aquilo que se toma primeiro”, designando início, começo, ponto de partida. Para alguns juristas, são bases fundamentais típicas, que condicionam todas as estruturas subseqüentes. Segundo Miguel Reale, os princípios são “enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a sua aplicação e integração, quer para a elaboração de normas”.¹⁹ A sedimentação de valores tidos como norteadores do direito ambiental e aceitos pelo ordenamento jurídico não é tarefa simples de ser cumprida, pois não cabe ao intérprete e ao aplicador do Direito Ambiental estabelecer princípios conforme os preceitos que ele gostaria que prevalecessem.

2.1. PRINCÍPIOS AMBIENTAIS

Os princípios são de grande importância para a aplicação da justiça, do estudo e da instituição de princípios, que densificam e servem de norteadores para os operadores do direito, quando a norma tiver que ser interpretada. Os princípios ambientais agasalhados na Constituição traduzem o que o grupo social entende no campo de ideais de justiça, a interpretação do Direito de acordo com os valores por eles espelhados e impõe ao legislador, aos tribunais, às autoridades e aos particulares, o mesmo ideal.

Os princípios do Direito Ambiental pressupõem a entrega às gerações vindouras de um mundo que lhes permita as mesmas oportunidades de desenvolvimento que nós tivemos. Impõem realizações que serão cumpridas de acordo com as possibilidades reais e jurídicas, enfim identificam os pressupostos de fato. Possui em comum a meta de sinalizar o caminho a ser trilhado pelos aplicadores do direito na solução dos conflitos. Como o demonstra Eros Roberto Grau, fundamentado em Jorge Miranda:

A ação imediata dos princípios consiste, em primeiro lugar, em funcionarem como critérios de interpretação e de integração, pois são eles que dão à coerência geral do sistema. E, assim, o sentido exato dos preceitos

¹⁹ REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. 18 ed São Paulo: Saraiva, 1991.p.300.

constitucionais tem de ser encontrado na conjugação com os princípios e a integração há de ser feita de tal sorte que se tornem explícitas ou explicitáveis as normas que o legislador constituinte não quis ou não pôde exprimir cabalmente.

Os Princípios Ambientais alicerçados em valores sociais de interesses coletivos conduzem a uma visão panorâmica da real necessidade do pensamento em conjunto, dos princípios e da interpretação infraconstitucional, com objetivo de observar a realidade social que é o presente e, sendo o presente, é vida e, sendo vida é movimento.

A justaposição dos preceitos constitucionais e valores constituídos pelo grupo social devem ser no sentido de interpretar os princípios que preservam a vida e edificam a paz social. Para tanto, o direito de propriedade não pode ser interpretado como um direito absoluto, sobre o qual o poder público não pode interferir e, sobretudo caminhar no sentido contrário às mais avançadas legislações de proteção à vida. Há a necessidade de se interpretar as normas constitucionais ambientais no sentido de valorizar o bem comum. Para tanto, os princípios ambientais são alicerces do direito ambiental que indicam quais valores são primados pela sociedade no caso concreto.

2.1.1 Princípios da Legalidade

O princípio da legalidade constitui, para o princípio do desenvolvimento sustentável, um óbice ao poder público e uma garantia à atividade econômica. Óbice no sentido de estar prevista na lei e, ademais decorre de uma definição clássica em que ninguém é obrigado a fazer ou não fazer alguma coisa senão em virtude de lei²⁰. Vale dizer que, para atuação do poder público só será permitido caso tenha previsão legal e o administrador público não poderá exigir nada do particular, uma vez que o processo administrativo incide diversos princípios expressamente previstos em diversas partes do texto constitucional, como no Art. 5º, II e 37 *Caput*, este especificamente voltado para a Administração Pública.

A Carta Constitucional tem, no seu bojo, regra na qual a administração pública deve agir dentro de limites e não está livre para fazer ou deixar de fazer algo de acordo com a vontade do governante; mas, deverá segui-la, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências

²⁰ BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição federal*. Brasília: Senado Federal, 1988.

do bem-comum, sob pena de nulidade dos atos bem como expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Para Meirelles²¹

A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se á responsabilidade disciplinar, conforme o caso.

O Princípio da Legalidade é um instrumento dentro do texto constitucional e do Direito Ambiental que indica à iniciativa privada, quais os caminhos que o particular deve seguir para garantir que o do Direito de Propriedade Privada seja respeitado. E o princípio da reserva legal dá à atividade econômica o meio concreto de atuar sem contudo suprimir o princípio da livre iniciativa. Neste sentido, a norma constitucional constitui para a iniciativa privada um limite ao Direito de Propriedade, pois só permite a atuação dentro dos limites estabelecidos por lei, ou seja, estabelecidos pelo Direito Positivo. Segundo Moraes²² “o princípio da legalidade é gênero, estando classificado como espécie o princípio da reserva legal, sendo exceção a ambos a discricionariedade admitida pela CF (...)”.

Para Machado²³, em matéria que envolve o meio ambiente, a aplicação dos dois princípios, o da reserva legal e da legalidade, ambos encontram-se textualizados na Constituição Federal artigos 225, incisos III, IV e VII do §1º, §2º, §4º e §6º. O princípio da legalidade tem uma conotação genérica enquanto o da reserva legal possui uma legislação mais específica, ou seja, é a materialização do primeiro.

O Princípio da Legalidade se aplica no caso concreto como uma norma geral que o Estado não pode deixar de observar e seguir sob pena de seus atos serem considerados inválidos, mas uma vez seguido é um importante instrumento de proteção ao meio ambiente e uma garantia a iniciativa privada que o Estado atuará dentro dos limites legais. Sua atuação é vinculada à norma. O princípio da reserva legal é o objeto pelo qual a iniciativa privada deve se valer para que o Direito de Propriedade e a Liberdade de iniciativa não sejam tolhidos e por

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29 ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2004.

²² MORAES, Luís Carlos Silva de. *Curso de direito ambiental*, São Paulo. Atlas: 2002, p.23.

²³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 11 ed. São Paulo. Malheiros, 2003.

sua vez respeitados, a fim de proporcionar a sociedade o bem estar comum e um desenvolvimento sustentado.

2.1.2 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

O Princípio do desenvolvimento sustentável possui uma conotação própria. Essa terminologia foi mencionada pela primeira vez na Conferência Mundial de Meio Ambiente como uma forma de desenvolver-se de maneira sustentável, realizada em Estocolmo 1972 e posteriormente utilizada na Eco 92 no Rio de Janeiro.

Na conferência realizada no Rio de Janeiro, constatou-se que os recursos ambientais não são inesgotáveis como se pensava e que havia a necessidade dos Estados se mobilizarem no sentido de diminuir a degradação ambiental, uma vez que os recursos naturais estavam dando sinais de esgotamento. Criou-se então um novo modelo de desenvolvimento voltado, sobretudo, às políticas de qualidade ambiental. Ante as constatações das conferências citadas acima, foi que o direito de propriedade privada rural quebrou paradigmas e passou a rever o conceito de direito de propriedade antes absoluto. O antigo lema “desenvolver a qualquer custo” ficou-se inerte, uma vez que a tecnologia e a pesquisa científica, ao invés de preocupar-se com aquele desenvolvimento a qualquer custo, passou a direcionar suas metas para um desenvolvimento a serviço do meio ambiente.

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável foi um dos instrumentos encontrados de proteção ao meio ambiente para que os recursos naturais atuais se sustentassem e o Direito Ambiental é o meio de materializar esse princípio, e surge como um instrumento capaz de normatizar e fixar diretrizes para o alcance deste novo modelo.

No Brasil, a proteção do meio ambiente é prevista na Lei 6938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, em que se pode observar o início de uma caminhada rumo ao desenvolvimento sustentável e uma relativização do direito de propriedade, uma vez que a lei citada acima constitui um dos primeiros instrumentos legais a limitar o direito de propriedade e indicar ao proprietário rural que o direito de propriedade contemporâneo pode ser contestado.

Antes mesmo dos dispositivos legais serem criados, o desenvolvimento econômico era tido como uma necessidade urgente. Fortes eram os estímulos ao progresso tecnológico e não havia ainda nenhuma aplicação de qualquer medida voltada para uma proteção ambiental efetiva. O direito de propriedade privada nos remetia aos antigos princípios de Adam Smith, no Século XVIII, cujo conceito de liberalismo, vinculava-se diretamente ao Estado sem sequer revelar a importância do bem ambiental.

O desenvolvimento econômico e o avanço tecnológico sempre buscaram meios de substituir os recursos naturais pela desenvolvida tecnologia, ou seja, a substituição das matas nativas por grandes áreas de produção agropecuária, a criação de novas cidades em áreas de preservação e os resíduos gerados por elas, etc., os recursos naturais eram utilizados sem nenhuma preocupação com a manutenção e conservação do meio ambiente, o desrespeito, o esbanjamento dos recursos não renováveis eram tidos como normais.

Antes da criação do conceito de desenvolvimento sustentável, o modelo estabelecido era o desenvolvimento econômico e o que se tinha era uma economia voltada para obtenção de lucros. Paralelamente ao crescimento econômico, tinha-se um crescente impacto ao meio ambiente decorrente do crescimento acelerado e dos reflexos do uso indiscriminado e excessivo dos recursos naturais não renováveis. Nesse ínterim os movimentos de proteção ambiental que se opunham ao estímulo crescente da tecnologia e da exploração ambiental vieram contribuir para o surgimento de uma força contrária, voltada para despertá-lo de idéias e atenções aos valores ambientais.

Este princípio, talvez mais do que nos outros, surge mais evidente a reciprocidade entre direito e dever, onde o desenvolver-se e usufruir de um planeta ecologicamente equilibrado e habitável constitui um direito e um dever das pessoas e da sociedade como um todo.

O exercício da atividade econômica rural que se fundamenta no Direito de Propriedade não pode mutilar o ambiente natural equilibrado, onde a exploração desastrada do ecossistema leva a funestas conseqüências para o planeta. Todavia, o Princípio do Desenvolvimento sustentável indica a atividade econômica, a possibilidade de se desenvolver plenamente, mas com uma ressalva, que fossem mantidas as bases vitais da produção e reprodução do homem, a fim de garantir uma relação satisfatória entre os homens e destes

com o seu ambiente, para que futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que nós temos hoje à nossa disposição.²⁴

A preocupação do legislador brasileiro em assegurar às futuras gerações os mesmos recursos naturais que temos hoje, através do desenvolvimento sustentável, só foi possível e viável com uma interpretação das normas ambientais voltadas para o bem comum de todos. A busca e a conquista de um ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento social, o crescimento econômico e a utilização dos recursos naturais exigem um adequado planejamento territorial que tenha em conta os limites da sustentabilidade²⁵. Contudo, não há possibilidade numa cidade, ou mesmo no meio rural, de se desenvolver e progredir sem afetar o meio ambiente.

Por menor que seja esse impacto, ocorre o dano, “porquanto sua contínua degradação implicará diminuição da capacidade econômica do País, e não será possível à nossa geração e principalmente às futuras desfrutar uma vida com qualidade”²⁶.

Desenvolvimento Sustentável não significa apenas a conservação dos nossos recursos naturais, mas, sobretudo um planejamento territorial, tanto das áreas urbanas como das rurais. Ou seja, tem-se também uma administração equânime dos recursos naturais, de controle e estímulos às práticas culturais, bem como a saúde, alimentação e à qualidade de vida digna.

O Desenvolvimento Sustentável se fundamenta nas bases de uma visão holística do patrimônio ambiental e da própria humanidade, onde todos estão envolvidos com o patrimônio e são simultaneamente responsáveis pela conservação e sustento. A sociedade participativa também tem um papel importantíssimo na prevenção e proteção do meio ambiente, e o dispositivo a seguir demonstra que:

Art.225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial á sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo para dever de defendê-lo e preserva-lo para as presentes e futuras gerações.

²⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco e DIAFÉRIA, Adriana. *Biodiversidade e patrimônio genético no direito ambiental brasileiro*, São Paulo, Max Limonad,1999,p.31.

²⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*, 5 ed. pag. 26.

²⁶ Op.cit.,p.26.

O legislador constituinte quis demonstrar que o meio ambiente é fundamental para manutenção da vida, sem a tutela do Estado e a ajuda da coletividade o meio ambiente natural pereceria e a vida saudável estaria comprometida, seja para as gerações presentes quanto para gerações futuras, daí o objetivo de contextualizar como um direito de todos e de uso comum.

Haja vista a previsão legal em que uma sociedade participativa, consciente e educada se transforma em benefícios de infinita monta. O auxílio desta nas causas que envolvem a proteção do meio ambiente constitui verdadeira eficácia dos planos protecionistas e desenvolvimentistas; de maneira a cobrar das autoridades competentes providências que venham a resguardar o direito das gerações presentes e futuras e a Agenda 21 trouxe através do princípio nº. 8, como os Estados devem proceder nesse campo: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida elevada para todos os Estados deve reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas”, ou seja, erradicar a pobreza, promover o bem-estar social, assegurar a todos saúde, a vida, a liberdade, a educação, a informação, etc.

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável deve tornar-se um princípio norteador no campo de atuação do Direito ambiental, porque é um dos mais importantes instrumentos de manutenção da vida presente e futura, pois convencionalmente regula e reflete os anseios sociais de uma dada realidade que agora passa a agir não mais na relação direta de tempo e espaço, mas estendida às futuras gerações. É um princípio essencial e fundamental para os operadores do direito na defesa da sadia qualidade de vida e para o Estado na tutela do meio ambiente.

2.1.3 Princípio da Livre Iniciativa

O Princípio da Livre Iniciativa encontra-se fundamentado e garantido nos dispositivos constitucionais do artigo 170 e seguintes: “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, (...)” Vale dizer que a liberdade de iniciativa da vontade humana abrange todas as formas de produção calcadas na justiça social e não sofrerá nenhum empecilho, desde que, respeitados os limites impostos pela Constituição Federal de 1988 no seu art. 174 *Caput*:

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

O Estado como agente normativo que tem como objetivo a sustentabilidade deve se fundar nos princípios que norteiam o Direito Ambiental que é fundamental e essencial para manutenção da vida, a fim de proporcionar à sociedade qualidade de vida e simultaneamente o crescimento econômico. O texto constitucional fundado no Princípio da Livre Iniciativa buscou por meio das leis uma forma de intervir na iniciativa privada para preservar o meio ambiente e a sociedade dos abusos decorrentes da sua atuação. Todavia, o Estado no desempenho de suas funções de incentivo, fiscalização e planejamento, à possibilidade da iniciativa privada de se desenvolver plenamente dentro dos limites estabelecido por ele.

No mesmo sentido, José Afonso da Silva²⁷ ensina que a “liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo poder público, e, portanto possibilidade de gozar das facilidades e necessidade de submeter-se às limitações postas pelo mesmo”. Na concepção de Celso Ribeiro Bastos²⁸, a livre iniciativa “é uma manifestação dos direitos fundamentais e no rol daqueles devia estar incluída. De fato o homem não pode realizar-se plenamente enquanto não lhe for dado o direito de projetar-se através de uma realização transpessoal”. Aqui, a liberdade de iniciativa tem conotação econômica e se consagra no sistema capitalista da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Os valores da Livre Iniciativa, contextualizados e consagrados pela Constituição Federal como um dos princípios base da ordem econômica, tratam a liberdade de iniciativa como um atributo inalienável do ser humano. Segundo Tércio Sampaio Ferraz Jr.²⁹ “Não há, pois, propriamente, um sentido absoluto e ilimitado na livre iniciativa, por isso não exclui a atividade normativa e reguladora do Estado. Mas há ilimitação no sentido de principiar a atividade econômica, de espontaneidade humana na produção de algo novo, de começar algo que não estava antes”. No mesmo sentido o julgado do Ministro Celso de Mello:

A possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico não exonera o Poder Público do dever jurídico de respeitar os postulados que emergem do ordenamento constitucional brasileiro. Razões do Estado - que

²⁷SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*, 2ª ed. rev.em 1997.(COLOCAR PÁGINA)

²⁸BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 16 ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1994.

²⁹FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *A economia e o controle do estado*. Parecer publicado in O Estado de São Paulo ed. 4/6/1989.

muitas vezes configuram como fundamento políticos destinadas a justificar, pragmaticamente, *ex parte principis*, a inaceitável adoção de medidas de caráter normativo, não podem ser invocadas para inviabilizar o descumprimento da própria Constituição. As normas de ordem pública – que também se sujeitam à cláusula inscrita no art. 5º, XXXVI, da Carta Política (RTJ 143/724) – não podem frustrar a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade.”(RE 205.193, Rel Min. Celso de Mello, DJ 06/06/97.

Em síntese o princípio da livre iniciativa não pode ser fundamento para o Poder Público suprimir direito de propriedade, uma vez que as normas de ordem pública também devem estar sujeitas. Considerando que o Direito de Propriedade também está previsto no texto constitucional, esse também não pode ser considerado como um direito absoluto, pois em algumas situações há uma possibilidade do Estado intervir na atividade econômica para impedir, por exemplo, o aumento arbitrário dos lucros, a redução das desigualdades sociais, entre outros. Este princípio é um dos instrumentos que possibilita ao administrador público a intervenção na iniciativa privada para proteção do meio ambiente natural, equilibrado com escopo único de garantir que as futuras gerações também se beneficiem visto que trata de tutela de interesses sociais. Na mesma linha a jurista Jussara Ferreira define: “[...]Os fins sociais definem os objetivos e os anseios de uma sociedade que tem o seu agir regulado pelo direito”³⁰.

Por derradeiro, pode o Estado, por via legislativa, regular Políticas Públicas de proteção ao meio ambiente natural, com objetivo de garantir a sadia qualidade de vida, conforme os ditames da justiça social. Entretanto há de se frisar que a relatividade do Princípio da Livre Iniciativa refere-se, especificamente, às restrições impostas em lei para o livre exercício de uma determinada atividade econômica, não infringindo a dissociação entre o direito de exercê-la livremente e de administrá-la.

2.1.4 Princípios da Prevenção/Precaução

O uso dos princípios da prevenção e ou precaução na proteção do meio ambiente se justapõem no que toca ao uso da terminologia. Existem juristas que preferem usar uma à outra, entretanto, existem aqueles que usam ambas. Com efeito, há o sentido etimológico da

³⁰ FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. *Funcionalização do Direito*. Universidade de Marília, Mimeo, 2006.(aula ministrada no Curso de Mestrado em Direito)

questão: Prevenção significa ato ou efeito de antecipar-se, chegar antes; induz uma conotação de generalidade, simples antecipação do tempo; Precaução sugere cuidados antecipados, cautela para que uma atitude ou ação não venha a resultar em efeitos indesejáveis. Para o jurista Édis Milaré, a prevenção é mais ampla do que a precaução e que a seu turno, precaução é atitude ou medida antecipatória voltada preferencialmente para casos concretos³¹.

Estes princípios possuem características próprias e, talvez, sejam os mais importantes deles, por tratar-se de um caráter preventivo, com características meta-individuais, ou seja, devem conter medidas que evitem o surgimento de qualquer atentado contra o meio ambiente, que venha a afetar toda a coletividade, de modo a reduzir ou eliminar por completo as causas de ações suscetíveis de alterar sua qualidade. Neste sentido, o direito de propriedade sofreu algumas alterações quanto ao uso da terra. No passado a atividade econômica exercida no meio rural podia se desenvolver livremente sem interferência do Estado em limitar esse poder, considerando que os governos não gozavam de legislações específicas para proteção do meio ambiente e o sistema jurídico era ainda incapaz de proteger o meio ambiente natural. Diante da impotência do sistema jurídico de restabelecer o meio ambiente às condições em que estavam antes da degradação, adotou-se o princípio da prevenção/precaução.

A legislação ambiental não deve se orientar ou contentar-se apenas em poder reparar ou reprimir o dano. Com efeito, sua atenção deve estar voltada também para o momento anterior à consumação do mesmo, ou seja, deve concentrar-se também na possibilidade do risco ou ameaça a um direito, uma vez degradado o meio ambiente, a reparação fica comprometida. Existem impactos para os quais não há a possibilidade de reparação, como exemplo, temos a extinção de determinada espécie.

A nossa Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da prevenção como um meio de conscientizar a sociedade para a necessidade de proteger e preservar o meio ambiente para a presente e futuras gerações. Para tanto, além de preocupar-se com a prevenção e de precaver-se para que o dano não ocorra, os princípios da precaução e prevenção também poupam as gerações do presente e se comprometem com as futuras.

³¹ MILLARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p.144.

Têm, portanto, um caráter preventivo, ou seja, preservam a vida em sua plenitude. Vale observar que nossa constituição adotou este princípio como um dos pilares da proteção ao meio ambiente e que mais tarde se fortaleceu com o princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre o meio ambiente, mais conhecida como Eco 92 que traz o seguinte texto:

Para proteger o meio ambiente medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando a prevenir a degradação do meio ambiente.

De fato, após a Eco 92, o Brasil se movimentou no sentido de proporcionar ao cidadão maior consciência ecológica, com o objetivo de ampliar a proteção do meio ambiente e foi através de Políticas Públicas desenvolvidas por meio da educação que se encontrou maior eficácia.

Na mesma linha, o professor Celso Antonio Pacheco Fiorillo³² entende que o sucesso da prevenção do meio ambiente depende de uma consciência ecológica que seja calcada em uma política de educação ambiental firme para se combater a degradação ambiental. Todavia, há a necessidade de outros instrumentos para garantir a prevenção, haja vista a nossa realidade cultural no trato com os bens ambientais. Portanto, para se conseguir efetivamente a tutela preventiva do meio ambiente, o legislador instituiu algumas normas positivadas que servem de instrumentos de realização do princípio da prevenção, entre elas, o estudo prévio de impacto ambiental (EIA/RIMA), manejo ecológico, o tombamento, as liminares, as sanções administrativas, os incentivos fiscais conferidos às atividades que atuem em parceria com o ambiente, os que utilizam tecnologia limpa, etc.

Importante ressaltar também que a efetiva prevenção do dano cabe ao Estado, por meio de punição ao poluidor para que sirva de exemplo a possíveis potenciais poluidores. Uma legislação severa que imponha multas e sanções mais pesadas funciona também como instrumento de efetivação da prevenção, contudo não se deve perder de vista o poder econômico do poluidor, de modo a não desvirtuar o princípio através de um simples cálculo aritmético.

³² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*, 5 ed. Editora Saraiva 2004.

Em síntese, o princípio da prevenção/precaução não pode ser considerado um obstáculo à atividade econômica rural, fundada na garantia constitucional do direito de propriedade, mas sim como um meio do administrador público intervir para garantir que essa mesma atividade econômica se perpetue sem agredir o meio ambiente natural, dada a impossibilidade de mensurar, com precisão, os efeitos decorrentes de um dano. Dessa forma, a prevenção é o meio mais eficaz para a conservação, bem como o único meio de garantir que as gerações futuras possam usufruir do mesmo.

2.1.5 Princípio da Participação

Entende-se que este princípio é a mola propulsora da eficácia na proteção do meio ambiente. Através da participação de diferentes grupos sociais na formulação e na execução da política ambiental, que a participação do grupo social dada a importância e a necessidade da ação conjunta, equivale dizer que é um agir em conjunto. Só a sociedade educada e consciente de suas responsabilidades colabora com o Estado para prevenção de danos, afinal é bem e direito de todos. A coletividade, e nesta inseridos os cidadãos, bem como as associações e Organizações Não-Governamentais, devem ser participativa, ou seja, utilizar os instrumentos jurídicos de proteção do meio ambiente, dos quais a ação civil pública, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, ação popular, assim como toda e qualquer ação que assegure o direito em foco.

Importante frisar que a omissão da sociedade participativa ocasiona um prejuízo a ser suportado por toda a coletividade e ainda constitui um dos elementos do Estado Social de Direito³³. O prejuízo suportado pela omissão da sociedade nas questões de interesse coletivo, previsto na Declaração do Rio 92 de nº.10, ratifica a necessidade imperiosa de participação da sociedade nas questões que envolvem o meio ambiente:

“A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados”. No âmbito nacional cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e

³³ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*, 5 ed. Editora Saraiva 2004, p. 39.

estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

O princípio da participação, alicerçado no direito de informação, permite que a sociedade denuncie possíveis irregularidades antes mesmo da ocorrência do dano e auxiliando de forma preventiva, a ocorrência do fato danoso. Os cidadãos mais conscientes não necessitam esperar do poder público atuação exclusiva para evitar o abuso ecológico, a Constituição Brasileira por si mesma, possui instrumentos que legitimam o cidadão a proteger o meio ambiente.³⁴

Uma sociedade participativa requer uma série de providências do poder público tais como, inserir nas escolas a disciplina de educação ambiental, treinamento dos docentes, a conscientização da sociedade como um todo; bem como monitorar e acompanhar os trabalhos de conscientização, incentivar projetos que protejam o meio ambiente natural e outros, premiar iniciativas individuais ou coletivas de proteção ao meio ambiente. O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados.

2.1.6 Princípio do Poluidor Pagador

O Princípio do Poluidor Pagador está ligado ao processo produtivo fundado em raízes da teoria econômica. O Estado, através de normas, busca impedir que a atividade econômica desenvolvida no meio rural cause danos irreversíveis ao meio ambiente e o mesmo fique sem reparação. Contudo o Princípio do Poluidor-Pagador consiste na exigência de que o poluidor arque com os custos diretos e indiretos de medidas preventivas e de controle de poluição. Todavia as condutas humanas que primam pela proteção e preservação do meio ambiente são incentivadas. A sustentabilidade das atividades econômicas empresariais são garantias perpétuas para que o Estado atenda suas necessidades básicas e, para tanto, é através das normas e das leis que a continuidade da atividade econômica deve se fundar.

³⁴ BRASIL. Congresso Nacional: *Constituição Federal*: Art.5º, XIV,XXXIII,LXXI,LXXIII, art. 129, III, §1º, art.220, 225, §1º,VI., Brasília: Senado Federal, 1988.

O Princípio do Poluidor-Pagador é um poderoso instrumento de proteção e reparação do meio ambiente natural, decorre dele a obrigação do poluidor, independente de culpa ou dolo, de indenizar e reparar os danos causados ao Meio Ambiente e a terceiros afetados por sua atividade.

Atualmente o homem percebeu que a recuperação do meio ambiente natural é lenta e, para efetivamente recuperar ou suavizar os impactos decorrentes da atividade econômica predatória, é necessário que o Estado tome medidas assecuratórias que se fundam no Princípio do Poluidor Pagador, responsabilizando o causador do dano. O entendimento do jurista Édis Milaré é no mesmo sentido e conceituou o princípio do poluidor pagador como: “um meio de imputar ao poluidor o custo social da poluição por ele gerada, engendrando um mecanismo de responsabilidade por dano ecológico abrangente dos efeitos da poluição não somente sobre bens e pessoas, mas sobre toda a natureza”³⁵. Quem primeiro utilizou expressão poluidor-pagador foi a União Européia preocupada com o efeito da diminuição dos recursos naturais não renováveis:

As pessoas naturais ou jurídicas, sejam regidas pelo direito público ou pelo direito privado, devem pagar os custos das medidas que sejam necessárias para eliminar a contaminação ou para reduzi-la ao limite fixado pelos padrões ou medidas equivalentes que assegurem a qualidade de vida, inclusive os fixados pelo Poder Público competente ³⁶

O Princípio do Poluidor Pagador fundado na reparação do dano é um dos mais importantes instrumentos na proteção do meio ambiente natural. Embora permita que a atividade econômica se desenvolva de forma a mitigar ao máximo a degradação ambiental, não deixa de responsabilizá-lo. Vale dizer que quanto maior o dano, maior a responsabilidade do poluidor e quanto menor o dano ambiental, menor o seu passivo ambiental. A expressão “Passivo Ambiental” precisa ser compreendida como o conjunto de dívidas reais ou potenciais que o homem, a empresa ou a propriedade possui com relação à natureza por estar em desconformidade com a legislação ou procedimentos ambientais propostos.

Tendo em conta que não é possível produzir sem um mínimo de impacto ao meio ambiente. O aplicador do Direito, ao interpretar o Princípio do Poluidor Pagador, deve levar em conta o interesse público sem distorcer a possibilidade do desenvolvimento da atividade

³⁵MILLARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 142.

³⁶ Apud.Diretivas da União Européia.

econômica assegurada pelo texto constitucional. Respeitar os limites estabelecidos pelo Princípio da Livre Iniciativa, de suportar algumas normas ligadas à responsabilidade civil, priorizar a reparação específica do dano ambiental, ser solidário nos danos ambientais causados pela sua atividade, constitui um verdadeiro progresso rumo à preservação e respeito às normas ambientais³⁷.

O bem jurídico ambiental nunca voltará à situação a quo, mas poderá fazê-lo reparando e responsabilizando diretamente o causador do dano. Parafraseando Clarissa Macedo, não é porque o causador do dano paga que pode poluir ou destruir exageradamente o meio ambiente. Daí a preocupação dos doutrinadores em esclarecer e identificar esse princípio. “Este princípio pode-se dizer constitui um verdadeiro recado aos poluidores”³⁸. O custo direto e indireto da despoluição vai afetar os custos de produção e a atividade pode se inviabilizar. O administrador público quando atua na proteção do meio ambiente, seja fiscalizando, autuando, incentivando, força o surgimento de uma consciência verde através da responsabilização.

A responsabilização do poluidor no trato com o Meio Ambiente indica que o Estado pode intervir na atividade econômica para proteger bens difusos, sem suprimir o Direito de Propriedade, considerando que o bem ambiental é um bem de todos e a sua proteção é para toda a coletividade, pois o que se pretende proteger é o Direito à Vida. A responsabilidade é no sentido de garantir a sustentabilidade da atividade e o respeito aos bens comuns de todos.

A partir deste estudo, muitas questões à cerca do progresso que envolvem o Estado, deixam dúvidas. Como desenvolver, gerar riqueza, sem agredir o meio ambiente natural, tendo em vista que o bem ambiental é finito? E como atender as necessidades básicas do Estado, sem utilizar recursos oriundos de atividades predatórias do meio ambiente?

2.1.7 Princípio da Proteção

Aqui, a ação governamental decorre de uma previsão legal que se fundamenta no Princípio da Proteção. Considera o meio ambiente como um valor, para qual o administrador

³⁷ BRASIL. Congresso Nacional. *Lei da Política nacional do Meio Ambiente.*, Art. 3º. Brasília: Congresso Nacional, 1981.

³⁸ MACEDO, Clarissa Ferreira. *Direito Ambiental Econômico e a ISO 14001: análise jurídica do modelo de gestão ambiental e certificação ISO 14001*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

público deve procurar meios de protegê-lo. De fato, o Estado ao procurar proteger o Meio Ambiente Natural equilibrado para toda coletividade, exclui qualquer apropriação individual para o consumo privado. O Princípio da Proteção fundado em valores essenciais à sadia qualidade de vida, configura-se na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer no que se refere à dignidade da sua existência. Segundo José Afonso da Silva, o objetivo da tutela do Estado é em prol da fruição humana coletiva³⁹. Vale dizer que o meio ambiente possui uma natureza jurídica diferenciada, ou seja, a proteção do ambiente natural equilibrado, garantindo que a coletividade possa fruir de um bem comum, livre de poluição ou de qualquer tipo de modificação do ambiente natural. Um bem de uso comum do povo não pode resultar em nenhuma prerrogativa privada; significa que há uma primazia do interesse público sobre os direitos individuais privados. É sem dúvida um princípio transcendental de todo o ordenamento jurídico ambiental, uma vez que a proteção do Meio Ambiente é de fundamental importância para a pessoa humana.

A Constituição Federal de 1988, no art. 225, identifica e demonstra que o Princípio da Proteção é um importante instrumento de proteção do Meio Ambiente e diz que é dever de todos, com igual nível de responsabilidade entre as pessoas e o Estado. Contudo, alguns doutrinadores entendem que este princípio é de natureza pública⁴⁰ pois está vinculado a outro Princípio que primazia o interesse público e, por conseguinte, deve prevalecer sobre os interesses individuais privados, para qual os torna de certa forma como interesse indisponível⁴¹.

Destarte, o Princípio da Proteção fundado numa sociedade participativa e consciente auxilia o administrador público a proteger o meio ambiente de forma rápida, eficiente e eficaz, já que a coletividade como um todo é responsável pela sua proteção. O fato de ser responsabilidade do Estado a proteção do Meio Ambiente, não exime a sociedade da sua, uma vez que a obrigação de proteção é solidária, conforme previsto no texto constitucional.

A partir da constatação de que o meio ambiente é um bem de uso comum de todos, sua proteção não pode ser considerada um luxo ou uma utopia, pois o reconhecimento deste

³⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4 ed. São Paulo:Malheiros, 2002.p.22.

⁴⁰ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 3 ed.rev.atual. ampl.. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004. p.138.

⁴¹ Op.cit. p.139.

interesse geral permitirá um novo controle de legalidade e estabelecerá instrumentos aptos a fazer respeitar o novo objetivo do Estado⁴². Contudo, o Princípio da Proteção não pode obstar o desenvolvimento, o progresso e o crescimento econômico que as atividades econômicas desempenham a partir da utilização dos recursos naturais. Todavia, pode influenciar a atividade econômica a proteger Meio Ambiente Natural a fim de demonstrar a importância, para as gerações futuras, que a poluição ou destruição afeta a qualidade de vida de toda a coletividade, daí a necessidade de ser preservado e protegido.

Finalizando, o Princípio da Proteção constitui verdadeiro instrumento de prevenção contra a degradação do Meio Ambiente pelo homem que o Estado possui. As tutelas antecipadas fundadas nos princípios constitucionais do Direito Ambiental são mais eficientes e eficazes do que as tutelas de reparação onde o dano já ocorreu. A tutela do meio ambiente é dever do Estado, e só existe para prover as necessidades vitais da comunidade, daí torna-se possível exigir coativamente. O reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio que prima pela vida da sociedade constitui para o Estado um direito indisponível face as interesse público.

Enfim, os princípios constitucionais ambientais são os instrumentos do Direito Ambiental que funcionam como intérpretes da norma e dos preceitos constitucionais que têm por escopo integrá-los, de modo a explicitar claramente as normas que o legislador constituinte não conseguiu exprimir. Os Princípios, de modo geral, são os que dão consistência ao sistema jurídico e é a partir da interação dos Princípios do Direito Ambiental e dos preceitos constitucionais que o Poder Público deve se orientar para tutelar a vida presente e futura.

⁴²MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 3 ed.rev.atual. ampl. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 2004,p. 138.

3. RESTRIÇÕES E ALTERNATIVAS PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONOMICA RURAL SUSTENTÁVEL

O instituto do direito de propriedade vem sofrendo profundas mudanças ao longo do tempo, todas com vistas a adequá-lo às necessidades históricas da civilização, ajustando-o às novas realidades econômicas em constante mutação. A relação homem propriedade acabou por afrouxar em face de nova realidade histórica que passou a constituir um verdadeiro transtorno, incompatível com a harmonia social desejada. O direito de propriedade é um direito que o proprietário tem de dispor de algo de modo pleno, independentemente de ter a sua posse de fato. A jurisprudência clássica do Direito Romano conceitua o direito de propriedade como um poder jurídico absoluto e exclusivo sobre uma coisa corpórea. É em razão desse direito que a propriedade privada confere poder direto sobre os homens, com isto, o Estado deve fixar parâmetros para o exercício desse poder, de forma que ele não venha a ser utilizado para fins anti-sociais.

3.1. RESTRIÇÕES CONSTITUCIONAIS AO DIREITO DE PROPRIEDADE

A Constituição Federal brasileira, de 1988, consagra, no Art. 170, inciso III, à função social da propriedade privada, no sentido de mudar a concepção de caráter absolutista construídos no decorrer da história.

Com efeito, na propriedade tradicional, o detentor da coisa a utilizava conforme sua conveniência sem levar em conta nenhuma destinação voltada aos interesses coletivos, de respeito e preservação do meio ambiente. Com o passar do tempo constatou-se que a propriedade além da função de atender os interesses individuais de seus proprietários tem função mais ampla, no sentido de atender necessidades coletivas e buscar a preservação dos ecossistemas.

Dessa forma, o conceito de direito de propriedade passa a ser relativizado, levando o detentor da coisa a observar regras de uso, indicados pelos setores técnicos, que foram transformadas pelo Direito em deveres jurídicos. No caso específico do direito de

propriedade, o mesmo foi tratado em nível constitucional, onde se prevê a função social da propriedade, como instrumento para que o proprietário rural cumpra alguns requisitos inerentes da coisa, exemplo, utilizar o solo de forma racional, produtiva e com respeito às normas e regras ambientais. A inserção do Princípio da função social como instrumento do Direito Ambiental de proteção e preservação do meio ambiente natural foi um marco, pois limita o direito de propriedade e garante a sustentabilidade.

Explicam-se as restrições derivadas da própria natureza do direito de propriedade pela noção de abuso de direito. Os direitos são concedidos ao homem para serem utilizados dentro de suas finalidades. O *dominium* do indivíduo não é mais intangível como direito que o *imperium* do governante possuidor da força. Neste trabalho de pesquisa, especificamente nesse item, não serão objeto de análise os limites para o exercício da atividade rural calcados na desapropriação e em unidades de conservação de manejo permanente.

3.2. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

As Áreas de Preservação Permanentes (APP) são áreas que tratam das florestas e demais formas de vegetação que não podem ser removidas, senão em virtude de lei. Contudo, a supressão de algumas áreas é terminantemente proibida, tendo em vista sua localização e vegetação, cuja função é preservar os recursos hídricos, algum tipo de paisagem, a biodiversidade e proteger o solo bem como o fluxo gênico de fauna e flora⁴³. A proteção dessas áreas está prevista no Código Florestal, precisamente nos Artigos 2º, 3º e nos Artigos. 1º, § 2º, II, estas são verdadeiras restrições ao direito de propriedade, mas oscilam de acordo com o interesse público a serem tuteladas; as normas positivadas do Direito Ambiental que tratam das Áreas de Preservação Permanente tratam das formas de proteção das matas ciliares e das áreas que não podem ser exploradas.

A razão pela qual o legislador constituinte edita normas que restringem a utilização total da propriedade privada é no sentido de proporcionar a sustentabilidade do próprio empreendimento, de algumas espécies de flora e fauna existentes naquela região, etc. As áreas naturais ao longo dos rios (matas ciliares) ou qualquer curso d'água desde o seu nível mais

⁴³MILLARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p.235.

alto em faixa marginal cuja largura se encontra no Código Florestal de 1965, a vegetação em torno das nascentes, bem como os chamados olhos d'águas, ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios naturais e artificiais (CONAMA 303/02), o topo dos morros, montes montanhas, serras, nas encostas, restingas como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, em altitudes superiores a 1.800 (hum mil e oitocentos metros) etc., não podem ser exploradas.

Consideram-se, ainda, de preservação permanente, as áreas declaradas por ato do Poder público, as florestas e demais formas de vegetação natural com algumas peculiaridades que venham a atenuar erosão das terras, a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias, que asilem exemplares de fauna e flora ameaçados de extinção, etc.

As Áreas de Preservação Permanente que estejam no domínio do particular, não permitem que o seu proprietário utilize nem tão pouco explore se não em virtude de lei, daí decorrem uns dos limites ao direito de propriedade; o proprietário não tem a liberdade de atuar nestas áreas onde a lei estabeleceu como essencial a manutenção desses espaços definidos como Áreas de Preservação Permanentes e de grande interesse público, seja para pesquisa ou mesmo que vislumbre apenas proteger determinadas espécies vegetais e animais. Todavia, se utiliza da própria lei como instrumento para garantir a sustentabilidade em que estabelece o que são considerados de interesse público:

1. Limitação de pastoreio em determinadas áreas visando à adequada conservação e propagação da vegetação florestal;
2. As medidas com o fim de prevenir e erradicar pragas e doenças que afetem a vegetação floresta;
3. A difusão e adoção de métodos tecnológicos que visem a aumentar economicamente a vida útil da madeira e o seu maior aproveitamento e todas as fases de manipulação e transformação.⁴⁴

Algumas espécies de animais e vegetais que se encontram quase extintas também são alvo da lei 4.771/65, a degradação ameaçaria possíveis estudos nesses locais, entretanto existe a possibilidade de explorar essas áreas de forma sustentável, a pesquisa que viabiliza e garante a sobrevivência de determinadas espécies, estudos e descobertas científicas de natureza curativa voltados para o bem estar social, etc. A supressão da vegetação natural ou não das

⁴⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental* 3 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999, p. 257.

APP's é possível e legal em pouquíssimos casos⁴⁵, por exemplo, na construção de obras, planos, atividades em projetos de utilidade pública ou interesse social, assim mesmo com prévia autorização do órgão competente, mas vedado as de cunho privado⁴⁶. As restrições administrativas de viés ambiental são instrumentos calcados no princípio da função social da propriedade, que asseguram a legitimidade das intervenções que resultam na limitação do exercício pleno do direito de propriedade, afastando este direito da concepção liberal individualista.

As Áreas de Preservação Permanentes são aqueles espaços territoriais de domínio público ou privado que limitam a propriedade, mas não a inviabiliza face ao direito de propriedade, uma vez que é encontrada em cada posse ou propriedade do território nacional protegido. O proprietário rural que em sua propriedade não possui nenhum tipo de vegetação nativa tem obrigação de recuperar as áreas degradadas bem como de proteger e preservar, pois em sua maioria os bens ambientais são bens comuns de todos, portanto de interesse público. Em síntese, as APP's são reservas naturais ou não, previstas em Lei, com objetivos claros de proteção e manutenção da flora e fauna de determinada região que se encontra ameaçada pelo crescimento econômico, mas que possui algumas possibilidades de exploração de forma sustentável. Para garantir a forma e o meio de exploração de forma sustentável, o poder público buscou meios de intervir nas APP's, por meio da resolução do CONAMA nº. 369/06 que a regula, dando as diretrizes de controle, manutenção, intervenção e a qualidade do meio ambiente. Vale dizer que por meio deste instrumento o Poder Público garante a sustentabilidade dos meios a serem protegidos.

3.3. RESERVA LEGAL

A reserva legal se encontra definida pela Medida Provisória nº. 2.166/01:

Área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.

⁴⁵ BRASIL. *Conselho Nacional do Meio Ambiente*. Resolução CONAMA nº369. Art. 1º. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: CONAMA, 2006.

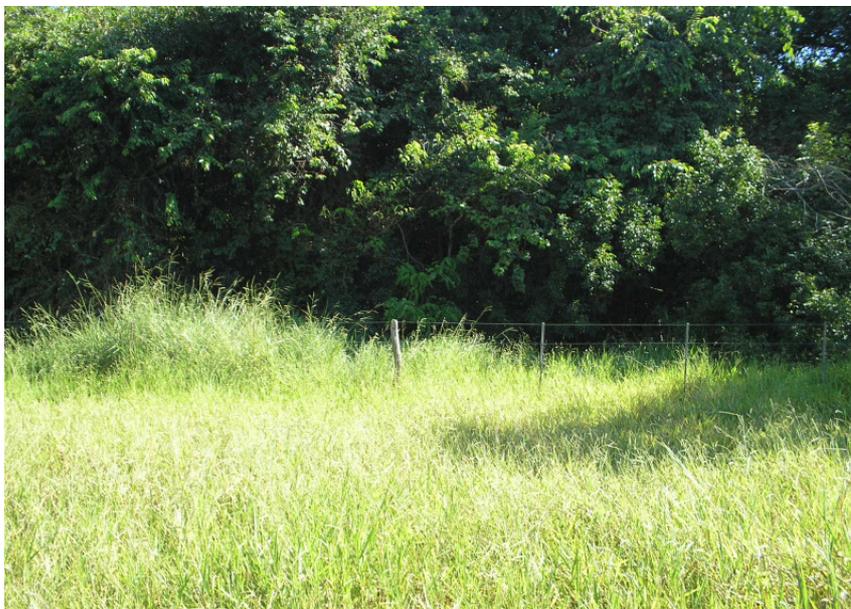
⁴⁶ Idem.

O ato do Poder executivo que instituiu a Reserva Legal foi o instrumento de intervenção mais eficaz de proteção e preservação dos recursos naturais dentro da propriedade privada. Vale dizer que o Poder Público, amparado pelas normas do Direito Ambiental, restringiu o uso da Propriedade privada a fim de garantir a sustentabilidade dos recursos naturais. As áreas de reserva legal diferem das áreas de preservação permanente no que toca a utilização as segundas são reservas florestais legais permanentes e sua supressão é vedada, porém com raríssimas exceções podem ser suprimidas; as primeiras podem ser suprimidas com autorização do órgão competente, desde que respeitados os percentuais mínimos de utilização que variam de 20% a 80% da propriedade rural e, sempre de acordo com a região em que se localiza. A seguir apresentam-se as imagens das Reservas Legais localizadas em diferentes regiões, uma no Estado do Mato Grosso (área de cerrado) onde se encontra a Amazônia Legal e onde é permitido ao proprietário rural suprimir a vegetação nativa em 65% que poderá ser utilizada conforme a vontade do possuidor, desde que sua utilização seja lícita; os restantes 35%, o Poder Público vedou qualquer utilização. Apesar da Reserva Legal se encontrar dentro das propriedades privadas, o Poder Público tem o dever legal e obrigação de fiscalizar as propriedades e verificar se ocorre ou não abusos por parte dos proprietários. Para tanto, o Poder Público não dispõe de contingente humano suficiente para efetivar essas ações.

Na seqüência, a outra imagem, se localiza no Estado do Mato Grosso do Sul, na cidade de Três Lagoas. A Reserva Legal apresentada agora se localiza fora da área da Amazônia Legal, portanto a supressão da vegetação nativa é permitida em até 80%, o restante equivalente a 20% da área, o proprietário rural tem o dever e a obrigação de preservar e proteger a fim de manter a sustentabilidade dos bens ambientais existentes. A seguir, as imagens de Reserva Legal localizadas nos Estados do Mato Grosso (35%) e Mato Grosso do Sul (20%) respectivamente:



Reserva legal particular totalmente preservada, de cerrado, localizada dentro da Amazônia Legal, situada no município de Nobres– MT, com aproximadamente 2000hectares de vegetação nativa. A seguir, Reserva Legal localizada no município de Três Lagoas – MS.



A Área de Reserva Legal acima, com 20% do que restou da mata nativa, localiza-se dentro de uma propriedade privada, onde o proprietário suprimiu 80% da vegetação nativa, de acordo com a legislação vigente e a autorização do órgão competente. Neste caso a supressão de 80% da mata nativa decorre da Lei, a qual está sendo respeitada, diferentemente do que ocorria no passado, onde a supressão da vegetação era total, desmatando-se toda a área, desrespeitando até as matas ciliares, destinadas à proteção e preservação da água.





Para facilitar a compreensão, discorrer-se-á em separado sobre as imagens acima. A primeira das imagens confere um ângulo mais próximo que visa facilitar a constatação da necessidade de preservação, a segunda de ângulo pouco adiante, serve para constatar a preservação de outras matas ciliares e encostas de morros, localizadas em propriedade particular, no município de Diamantino-MT. Nestes casos, as Áreas de Preservação Permanente (APP's), conhecidas como matas ciliares são destinadas à proteção dos rios e necessárias ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação, reabilitação dos processos ecológicos, da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.

As reservas florestais legais, como se pôde ver nas imagens, são áreas destinadas à preservação da vegetação de determinadas regiões definidas como porções do território com objetivos de manter a diversidade biológica, proteger espécies raras vulneráveis ao perigo de extinção, proteger paisagens naturais pouco alteradas, resguardar características excepcionais de natureza geológica, paleontológica, arqueológica e, quando couber, história, etc. Neste sentido, é interessante registrar o seguinte acórdão:

Ação Civil Pública. Loteamento. Reserva Florestal. Cidade Balneária de Itaipu. Loteamento planejado aos fundos das quadras 51 e 52. Impossibilidade por se tratar de área de preservação permanente. Se, no loteamento original, os empreendedores indicaram as terras para “reserva florestal”, não lhes é possível alterar a descrição, mediante simples anotação nas escrituras de compra e venda dos respectivos lotes, mesmo porque as glebas reservadas já haviam sido incorporadas ao acervo das áreas livres, de acordo com a lei e os decretos aplicáveis à espécie. Omissão do Município de Niterói que permitiu aos autores do loteamento ilegal iniciassem as obras, com derrubadas, limpeza de vegetação rasteira e execução de arruamento.

(Apelação Cível 3.3039/94, reg. Em 22.12.1994, Niterói, 4ª Câm. Cível, unân. Dês. Dalton Costa, j. em 18/10/94, DO de 20/04/95)⁴⁷

As reservas legais são em sua maioria de vinte por cento em todo o território nacional, com exceção das áreas localizadas na Amazônia Legal e Pantanal onde esse percentual pode chegar até oitenta por cento da propriedade rural. O proprietário rural não pode suprimir toda a vegetação de sua propriedade, pelo fato de desempenhar um papel estratégico na proteção da diversidade biológica no território nacional e aqueles que tenham suprimido totalmente a cobertura vegetal constituem um passivo ambiental ficando assim obrigado a recompor a vegetação nativa. A redação dada pela Medida Provisória 2.166/01 diz que o órgão de controle ambiental pode exigir dos proprietários, que vêm fazendo uso ou realizando o aproveitamento integral do solo, a recuperação ou compensação da área de Reserva Legal faltante⁴⁸. No mesmo sentido a sentença:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. Medição, de marcação e averbação de reserva legal de 20%, excluídas do percentual as áreas de preservação permanente. Cessaçao de exploraçao agropecuária ou mineral nesses locais. Efetivaçao do reflorestamento com espécies nativas da região. Multa diária (Proc. 982/97, 1ª Vara de Jaboticabal, SP, j. em 03/07/98, Juiz Álvaro Luiz Valery Mirra).

A Ação Civil Pública Ambiental, prolatada pelo Juiz Álvaro Luiz Valery Mirra, foi no sentido de afirmar que reconhece a necessidade e obrigação do poluidor de reflorestar com espécies nativas a vegetação suprimida.

Destarte, ao analisar as imagens em destaque deste capítulo, pode-se constatar que nos dois estados há uma diferença no que toca ao uso da propriedade privada, no Estado do Mato Grosso, por exemplo, a reserva legal em algumas regiões chega a 80% como é o caso das áreas que se localizam na Amazônia legal e pantanal, e de 35% nos cerrados localizados na Amazônia legal, conhecidos vulgarmente pela população local como cerrados de transição. Todavia, existe uma polêmica sobre os níveis de reserva da Amazônia Legal, hoje fixada em 80% com efeito, discute-se a diminuição para 50%, mas a questão passa a ser de cunho técnico-biológico ambiental⁴⁹. Ao cabo que no Mato Grosso do Sul as reservas legais não

⁴⁷ SÉGUIN, Elida. *Direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

⁴⁸ MILLARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004 p. 238.

⁴⁹ SANTOS, Antônio Silveira R dos. Juiz de Direito. *Artigo sobre reserva legal*. Disponível: http://www.redebrasil.inf.br/0artigos/reserva_legal.htm

ultrapassam os 20%, fato previsto pela legislação em vigor. As áreas de reserva legal de domínio privado em todo o Brasil se encontram definidas no Código Florestal Lei 7.771/65 no seguinte artigo:

Art.16 Caput

I – oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal;

II – trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do §7º deste artigo;

III – vinte por cento na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do país; e

IV – vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do país⁵⁰.

Cumprido destacar que é possível a supressão das florestas de domínio público, desde que devidamente autorizado pelo órgão de controle ambiental competente e não estejam enquadrados no regime de preservação permanente ou qualquer outro de preservação⁵¹. A limitação da propriedade privada é um instrumento Legal que o Estado possui para intervir na propriedade privada para garantir que o bem comum de todos seja preservado e protegido.

Nesse aspecto, a Reserva Legal é um bem ambiental importante para manutenção da vida e da sadia qualidade de vida. Atualmente, cumpre ao proprietário rural o dever de averbar no cartório de registro de imóveis da comarca a reserva legal⁵², e a margem da inscrição de matrícula do imóvel, o georeferenciamento.

Além das obrigações legais de preservar e proteger a reserva legal, oriunda da norma ambiental, o proprietário rural tem mais uma obrigação, a de apresentar o Ato Declaratório Ambiental (ADA), que constitui uma obrigação imposta por norma da Secretaria da Receita Federal junto ao IBAMA a todos que aqueles que, ao declararem o Imposto Territorial Rural (ITR), informaram dispor de áreas destinadas à conservação do meio ambiente, e por conta disto tiveram o valor do seu ITR reduzido, ou seja, as áreas declaradas como não-tributáveis devem ser obrigatoriamente informadas em Ato Declaratório Ambiental (ADA).

⁵⁰ ANGER, Anne Jouce. *Legislação de direito ambiental*, 2 ed, 2004. São Paulo, Editora Rideel., pag.1008.

⁵¹ BRASIL. *Conselho Nacional do Meio Ambiente*. nº 237/97. . Art.2º *Caput*, §1º, 2º. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: CONAMA, 1997.

⁵² MACHADO, Paulo Affonso L.. *Direito ambiental brasileiro*, São Paulo, 1996. Editora Malheiros, 6 ed.p.505.

Vale dizer que os incentivos recebidos do Poder Público que reduzem o ITR são utilizados não apenas com vistas ao desestímulo de latifúndios improdutivos, mas também de forma a promover e incentivar a utilização racional dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente. Neste contexto, ganham destaque as isenções relativas a tal imposto, especialmente aquelas que beneficiam áreas rurais destinadas à preservação do meio ambiente, seja em função da mera manutenção da vegetação nativa, seja em razão de sua utilização de forma ecologicamente sustentável⁵³.

Assim o ADA constitui um instrumento do Poder Público de intervenção na propriedade privada passível de controle e fiscalização a fim de comprovar se as áreas de Reserva legal destinadas à conservação ambiental foram declaradas no Imposto Territorial Rural (ITR), bem como se estas estão devidamente conservadas e preservadas.

Segundo o Engenheiro Agrônomo Carlos A. Arantes, da Sociedade Rural Brasileira (SRB), o ITR cobrado pelo governo federal não é justo ou falta clareza, pois a Tabela de Alíquotas, leva em consideração o GU – Grau de Utilização, calculado pelo programa da SRF, o qual, por sua vez, considera tão somente o estoque pecuário informado (animais de grande ou médio porte), em cruzamento com a informação de área de pastagens (nativas ou plantadas) declaradas. Esta tabela fere o princípio da isonomia, pois atribui valores diferenciados de imposto para uma mesma capacidade de produção⁵⁴. A tabela da SRF foi elaborada tendo como base somente a metragem total do imóvel, quando deveria levar em consideração a área utilizável do imóvel.

A forma como foi feita, impõe um tributo quatro (4) vezes mais alto ao contribuinte que possui um imóvel na Amazônia Legal, do que a um contribuinte que possui um imóvel, com a mesma dimensão, no estado de São Paulo, por exemplo. Vamos supor o seguinte: imóvel com área total de 6.000,00 (seis mil) hectares, (VTN) igual a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), e que o GU deste imóvel seja maior que 80%, o que nos retorna a uma alíquota de tributação, consoante tabela da SRF, de 0,45%.⁵⁵

⁵³ SILVEIRA, Rodrigo Maitto da. Imposto rural: burocracias necessárias para obter isenção do ITR. Artigo eletrônico. Disponível: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/40975,1>.

⁵⁴ ARANTES, Carlos A. As falhas do imposto territorial Rural: Legislação fundiária. Artigo eletrônico: SBR. Disponível: <http://www.srb.org.br/modules/news/article.php?storyid=1520>. Acessado em: 20/08/2007

⁵⁵ Idem.

A forma de equiparar este tributo seria a mudança na tabela de alíquotas, contemplando a área utilizável do imóvel rural e não sua metragem como um todo. Ou seja, mesmo em se utilizando o cálculo do GU, a alíquota de tributação recairia sobre a área utilizável.⁵⁶

Não obstante o tema da Reserva Legal demonstrado as múltiplas formas de intervenção do Poder Público na propriedade privada, o assunto está longe de ser esgotado, tem-se que a propriedade privada deve sujeitar-se às normas do Direito Ambiental com o objetivo de proporcionar a sustentabilidade.

3.3.1. Georrefenciamento da reserva legal.

A exigência do georrefenciamento para a Reserva Legal é na averbação e basta a certeza que está localizada dentro do perímetro do imóvel e nos caso de composição e regeneração da Reserva Legal, ou seja, 99% dos casos. Este é mais um instrumento do Poder Público para controlar e pacificar os conflitos sociais a fim de garantir a paz social. O Estado de São Paulo regula a obrigatoriedade do georrefenciamento da Reserva Legal no art. 5º do Decreto Estadual (SP) n. 50.889, de 16 de junho de 2006. Ao proprietário rural, quando for averbar a Reserva Legal no Registro de Imóveis, se exigirá uma declaração do profissional técnico sobre as coordenadas e, quando os imóveis rurais forem georrefenciados, existirá coincidência das coordenadas, facilitando a localização e tendo a certeza da localização.

Atualmente para as áreas com mais de 1000 hectares já deve ser obrigatório o georrefenciamento, para as áreas de 500 a menos de 1000 hectares o prazo se estende até 20/11/2008 e nas áreas menores de 500 hectares o prazo vai até 20/11/2011. (decreto Estadual/SP nº. 4.449/2002)

Destarte, a Reserva Legal constitui para o particular outra forma de limitar o direito de propriedade, uma vez que esse poder encontra limitação quanto ao uso, na medida em que o proprietário não pode dar ao imóvel o uso que bem entender. Há dúvidas quanto à sua utilização, se este dispositivo permite ou não a dessedentação de animais? A medida

⁵⁶ Ver anexo I.

provisória de nº. 2.166-67/01 prevê apenas a utilização como meio de acesso de pessoas e animais para fim de obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção ao longo prazo da vegetação nativa.

As Reservas Legais localizadas no complexo pantanal são exemplo clássico de utilização para fins de obtenção de água. As propriedades rurais localizadas neste bioma, tradicionalmente, são grandes latifúndios de criação de gado, são propriedades com divisões internas muito extensas, que podem chegar até 6000hectares, fato estranho se levado em consideração que a maioria das propriedades rurais do Brasil possui áreas menores que 100 hectares. As divisões internas dessas propriedades se justificam. Nessa região as estações do ano são variáveis, no verão as áreas se tornam alagadiças pela vazão dos rios e o rebanho se desloca para os lugares mais altos, normalmente os “capões de mato”.

Na estação da seca as várzeas secam e o rebanho necessita percorrer grandes distâncias para encontrar água e se as a reservas legais estivessem cercadas o rebanho não teria acesso a água, daí se justificam as grandes divisões nas propriedades do complexo pantanal, como pode se constatar na imagem a seguir:



Todavia, a criação de gado dentro do complexo pantanal é uma realidade e exemplo de utilização sustentável da reserva legal e em harmonia com o meio ambiente natural equilibrado. A seguir fotos ilustrativas que demonstram a possibilidade de sustentabilidade:



Nas demais regiões do país não seria possível a utilização por dessedentação, contudo, certo é que pode ser utilizada, mas apenas sob regime de manejo florestal sustentável, e de acordo com os princípios e critérios técnicos estabelecidos em Lei. Ademais, sua localização deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerado, no processo de aprovação, a função social da propriedade entre outros.⁵⁷

3.3.2. Reserva Legal fora do imóvel

Instituto introduzido no direito ambiental através da MP nº. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, que permite propriedade imobiliária rural sem a composição da reserva legal necessária, compensar esse passivo ambiental com reserva florestal de outra propriedade. Essa novidade dá ao proprietário rural a possibilidade de compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento próprio (inciso III, art. 44 do Código Florestal).

⁵⁷ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A Propriedade no direito ambiental*. 2 Ed. Editora ADCOAS. Rio de Janeiro: Explanada, 2005.p.213.

Existem casos em que não é possível compensar a reserva legal na mesma microbacia, contudo, o órgão ambiental competente deve aplicar o critério de maior proximidade possível entre a propriedade desprovida de reserva legal e a área escolhida para compensação, desde que na mesma bacia hidrográfica e no mesmo Estado atendido, quando houver, o respectivo Plano de Bacia Hidrográfica e respeitadas as demais condicionantes estabelecidas no inciso III. A averbação da Reserva Legal ocorre somente no imóvel que está servindo de compensação, pois se sabe que até 90% dos imóveis rurais brasileiros não contam com reserva legal, mas é preciso também proceder à averbação da notícia da compensação no imóvel compensado.

A Reserva Legal fora do imóvel é exemplo clássico de intervenção do Estado em favor à sustentabilidade da flora e fauna calcadas em valores contextualizados na Constituição Federal Republicana de proteção e preservação da vida. Neste aspecto o Estado se utiliza do instrumento do Direito Ambiental para Limitar o Direito de Propriedade com objetivo de garantir a sustentabilidade do bem ambiental bem como da própria atividade econômica.

3.3.2.1. Servidão Florestal

A Servidão Florestal é um meio de limitar o direito de propriedade voluntariamente, pois o proprietário abre mão de alguns direitos como uso, fruição e gozo. Surgiu nos Estados Unidos, onde é denominada *conservation easement* e tem se revelado um eficaz instrumento para proteger terras privadas. Este tipo de servidão vem a ser um acordo objetivando a proteção de uma determinada área de terras, cujo proprietário concorde em impor uma limitação de uso, temporária ou perpétua, ao imóvel de sua propriedade.⁵⁸

Na servidão florestal existe uma renúncia de direitos, quais sejam, de exploração e supressão de mata nativa, nada se comparando à servidão administrativa, em que há existência de um imóvel dominante e um imóvel serviente, conforme a servidão clássica do Direito Civil, neste caso é instituída em favor de uma ou mais pessoas ou de uma instituição que

⁵⁸ SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. *A servidão ambiental florestal como instrumento de proteção continental do meio ambiente.* - artigo -. Disponível: http://www.oab.org.br/comissoes/coda/files/artigos/{05449877-7D8B-4134-A3D5-DBE9A3BB8C99}_servidaoambiental.pdf

tenha interesse ambiental. Maria Sylvia Zanella Di Pietro diferencia servidão e limitação administrativas com muita propriedade:

Toda servidão limita a propriedade, mas nem toda limitação à propriedade implica a existência de servidão. Assim, se a restrição que incide sobre imóvel for em benefício de interesse público genérico e abstrato, como a estética, a proteção do meio ambiente, a tutela do patrimônio histórico e artístico, existe limitação à propriedade, mas não servidão⁵⁹.

Dessa forma, a renúncia de direito de exploração ou supressão de vegetação não é direito real, dispensando-se a forma pública (art. 108 do CC de 2002). Contudo, a servidão florestal que tem por objetivo conservar o meio ambiente natural equilibrado constitui um meio de limitar o direito de propriedade, uma vez que a área destinada para esse fim não pode ser objeto de fruição. Apesar da renúncia de alguns direitos e o entendimento de que não é direito real, existem alguns doutos que possuem entendimentos contrários, pelo fato de ser um acordo com a finalidade de proteção de determinada área de terras, cujo proprietário, voluntariamente, concorda em impor uma limitação de uso, temporária ou perpétua, ao imóvel de sua propriedade. No dizer do professor Paulo Roberto Pereira de Souza “o proprietário impõe uma autolimitação com objetivo de conservar sua terra para fins ecológicos, e abre mão de algum ou alguns componentes de seus direitos, como uso, fruição ou gozo”⁶⁰

Atente-se para o fato de que a servidão florestal não desobriga o proprietário que a institui, a fiscalizar e supervisionar a área protegida. Embora o proprietário tenha a obrigação, mas, tradicionalmente, esta função vem sendo desempenhada pelo poder público, através da criação de parques, reservas e outras áreas protegidas, a um custo excessivamente alto. No Brasil recentemente foi criada mais essa modalidade brasileira de proteção ecológica, a Medida Provisória nº. 1956-50, de 26.5.2000.

3.4. RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL

O limite legal que enquadra e insere a propriedade privada no rol de direitos relativos, na qual o proprietário deve conservar a natureza bem como o uso sustentável ou a

⁵⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 18 edição. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2005, p.144.

⁶⁰ SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. *A servidão ambiental florestal como instrumento de proteção continental do meio ambiente* - artigo - Disponível: http://www.oab.org.br/comissoes/coda/files/artigos/{05449877-7D8B-4134-A3D5-DBE9A3BB8C99}_servidaoambiental.pdf

referida de exploração do meio físico, demonstra a limitação dos proprietários no que toca ao uso do solo, enquadrando-o num processo de transformação sem volta. As reservas particulares do património natural, são reservas instituídas em áreas privadas, também com objetivo de conservar a diversidade biológica prevista na Lei 9.985/2000 com carácter de perpetuidade, essas áreas, uma vez instituídas, ficam isentas do recolhimento de impostos. Assim como em outras unidades de conservação à reserva particular do património natural também é permitido o uso sustentável para fins de pesquisa científica e de visitação pública com objetivos turísticos, recreativos e educacionais, na forma do regulamento⁶¹. Neste aspecto, a utilização pode ser enquadrada como uma alternativa para o desenvolvimento sustentável, exclui-se assim qualquer outra atividade.

Inicialmente, os usos das reservas particulares denominadas como florestas preservadas pela Lei Florestal, permitiam as propriedades com potenciais de exploração e utilização econômica o desmatamento, mediante projetos específicos e observados os limites da lei; poderiam ser preservadas a critério do proprietário. Hoje a lei foi revogada pela lei do SNUC e o proprietário não tem a possibilidade de utilizar a área preservada conforme seus critérios de utilização. Esses direitos foram eliminados, a legislação vigente entende que uma área de vegetação, para manter suas características de banco genético, deve permanecer imune ao desmate, ao manejo e ao extrativismo⁶². Todavia o proprietário rural que não pôde mais utilizar as áreas destacadas da utilização conforme seus critérios, pôde explorá-la de outra forma, das quais destacamos as Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

As Reservas Particulares do Patrimônio Natural se constituem inicialmente pela vontade do proprietário em gravá-la com perpetuidade e mediante ato do órgão ambiental competente que deverá propor regulamentação de cada categoria de unidade de conservação, ouvidos os órgãos executores⁶³. É necessária também a assinatura de um termo perante a autoridade florestal, a qual deve ser averbada no Registro público de imóveis. Para tanto, o proprietário deve observar alguns requisitos para formação da constituição da Unidade de Conservação, que se encontram no Decreto 4.340 de 2002: “Art. 4º Compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos

⁶¹ MILLARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2004. p.258.

⁶² BRASIL. Congresso Nacional. *Lei da Área de Proteção Ambiental Nº. 9.985/00*. Brasília: Subchefia para assuntos jurídicos, 2000.

⁶³ BRASIL. Ato normativo: *Decreto Federal nº. 4.340/02*. Art. 46 §ú. Brasília: Poder Executivo, 2002.

preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade.”

Essa Unidade de Conservação também constitui uma forma de limitar o direito de propriedade, pois requer que o proprietário siga normas e regras para sua constituição bem como indisponibiliza a propriedade para usar conforme sua pretensão. Logo, o proprietário que gravou com perpetuidade a área destinada à preservação só poderá explorá-la se o órgão competente autorizar ou permitir. A criação dessa unidade de conservação pela vontade do proprietário e instituída por ato do Poder Executivo que constitui, depois de criada, outro instrumento de intervenção e limitação ao direito de propriedade.

3.5. ESTAÇÕES ECOLÓGICAS

Prevista no artigo 1º da Lei 6.902/81 que dispõe sobre a criação de Estações ecológicas definidas como: “(...) áreas representativas de ecossistemas brasileiros, destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista”.⁶⁴

As Estações Ecológicas em muito se assemelham aos parques públicos no que toca a sua destinação em que poderão ser autorizada a visitação, pesquisas, entre outras. Entretanto, a unidade dessa categoria, por determinação legal, 90% da área, ou mais, deverá ser destinada, em caráter permanente e definida em ato do Poder Executivo, à proteção integral a biota, “em terras de seus domínios”⁶⁵. A criação dessa unidade de conservação também pode ser de terras particulares, desde que sejam desapropriadas com essa finalidade. As Estações Ecológicas são áreas representativas de ecossistemas brasileiros que buscam, por meio de pesquisas, permitir estudos comparativos com áreas da mesma região ocupadas e modificadas pela ação do homem, com a finalidade de obter informações úteis ao planejamento e ao uso racional dos recursos naturais.

⁶⁴ ANGER, Anne Joyce - Coordenação. *Legislação de Direito Administrativo*, Legislação de Direito Ambiental, Constituição Federal. 2 Ed. – São Paulo: Rideel, 2004, p.1099.

⁶⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999, p.267.

Destarte, o regime jurídico, permite tão-somente os definidos pelo art. 2º, IX da Lei 9.985/2000, apenas a utilização que não envolva consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais⁶⁶. As Estações Ecológicas são consideradas unidades de conservação (resolução CONAMA nº. 11, de 3 de dezembro de 1987). Logo, a propriedade que teve regulada a Reserva Ecológica como unidade de conservação dentro de uma propriedade privada e posteriormente desapropriada por interesse público, constitui um fator de limitação ao direito de propriedade, pois seu domínio, que antes era privado é transferido à entidade do Poder Público, por força de norma e da lei. Neste caso as normas do Direito Ambiental calcadas no interesse público sobrepõem-se às normas de interesse privado, que têm como objetivo a manutenção do bem comum.

3.6. RESERVA ECOLÓGICA

Encontra-se sua definição na Lei 6.938/81, art. 18º, que considerou como áreas de preservação permanentes bem como as estabelecidas pelo poder público.⁶⁷

Artigo 18 - São transformadas em reservas ou estações ecológicas, sob a responsabilidade da SEMA, as florestas e as demais formas de vegetação natural de preservação permanente, relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de Setembro de 1995 - Código Florestal, e os pousos das aves de arribação protegidas por convênios, acordos ou tratados assinados pelo Brasil com outras nações.

A citação acima também constitui uma forma de limitação do direito de propriedade, seja por razões técnicas, que visam à proteção dos pousos de aves migratórias ou constituídas por atos do poder público, tais como acordos ou tratados internacionais. A legislação descrita propõe a proteção de áreas de grande interesse ecológico, por exemplo, o pantanal, encontrado nos dois Estados em estudo, ambos têm que respeitar os 80% das áreas de preservação permanente, assim o proprietário só poderá utilizar apenas 20% restante se e se não possuir dentro do restante outra área de preservação permanente, por exemplo, nascente, rios, etc., caso em que restaria muito pouca área a ser utilizada, vale dizer que seria um verdadeiro confisco na possibilidade de uso do solo para o proprietário. Realmente a criação das Áreas de Reserva Ecológica dentro da propriedade privada constitui um limite ao direito

⁶⁶ MILLARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p.248.

⁶⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999, p.268.

de propriedade, uma vez que é instituído por ato do poder público. E a pessoa que, direta ou indiretamente, degradar essas áreas, estará sujeita às penalidades previstas na Lei.⁶⁸

As reservas ecológicas, como afirma Paulo Bessa Antunes⁶⁹ são consideradas “*sítios ecológicos de relevância cultural*” e as entidades civis poderiam participar da fiscalização destas, uma vez que são de interesse de toda coletividade, haja vista a Resolução do CONAMA nº2/88 prevendo e possibilitando essa participação:

Art. 3º [...]

§ 1º - O controle acima referido poderá ser rodado por outra entidade, pública ou privada mediante convênio ou contrato com o órgão financiador, desde que este reserve para si a supervisão necessária e seja ressalvada também a ação supletiva do IBAMA.

§ 2º - No caso do controle ser feito mediante contrato ou ajuste com entidade privada, esta deverá ser uma Fundação ou Associação Civil sem finalidade lucrativa.

As entidades civis que podem participar do controle e fiscalização dessa Unidade de Conservação sempre estarão sujeitas a supervisão do órgão público competente e jamais ter fins lucrativos, contudo, a realidade demonstra que muitas entidades civis participam. No entanto o Poder Público, em muitos casos, é omissivo, fato que pode ser demonstrado pelos grandes incêndios nas unidades de conservação. Os órgãos ambientais responsáveis não estão devidamente aparelhados e o contingente humano não está suficientemente preparado ou educado para cuidar do bem comum de todos.

3.7. PARQUES PÚBLICOS

Os parques públicos constituem o mais antigo e popular meio de preservação do meio ambiente natural que os órgãos públicos criaram com finalidades múltiplas, sendo possível o estudo científico e lazer. “Os parques são exemplos mais eloqüentes da concepção

⁶⁸ BRASIL. Congresso Nacional. *Lei de Política Nacional do Meio Ambiente nº 6938/81*. Artigo 14 e incisos. Brasília: 1981.

⁶⁹ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999,p.269.

de que é necessário o estabelecimento de verdadeiros santuários para que áreas de valor ecológico excepcional permaneçam protegidas”⁷⁰.

Essa unidade de conservação teve seu início no Brasil em 1937 pelo decreto lei nº. 1.713 com escopo de promover as pesquisas científicas e proporcionar à população das urbes um lazer. Com a criação dos primeiros parques nacionais, a preservação dos ecossistemas naturais foi assegurada por meio de decretos, leis e resoluções para realização de pesquisas científicas, o desenvolvimento de atividades de educação, de recreação, de interpretação ambiental e de turismo ecológico. “Os parques nacionais são regiões estabelecidas para a proteção e conservação das belezas cênicas naturais e da flora e fauna de importância nacional das quais o público pode aproveitar-se melhor ao serem postas sob a superintendência oficial”.⁷¹

As unidades de conservação que constituem os parques públicos são de posse e domínio público e sua criação necessita de regulamentos próprios, por exemplo, as áreas não podem ser pequenas e precisam ser relativamente extensas para que haja um ou mais ecossistemas. Quando necessário se deve restringir as visitação mesmo as de pesquisas, quando se perceber que o bem ecológico está correndo risco, etc.

3.8. ÁREA DE RELEVANTE INTERESSE ECOLÓGICO

As áreas de relevante interesse ecológico diferenciam-se das estações ecológicas e dos parques públicos, principalmente pela extensão, que normalmente são constituídas de pequenas áreas. Outro fato de distinção nota-se pela pouca ou nenhuma ocupação humana e pelas características naturais extraordinárias ou que abrigue exemplares raros da biota, que tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza (art. 16 *caput* da Lei 9.985/2000).

Nas Áreas de Relevante Interesse Ecológico, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, por meio da Resolução nº. 12 de 14 de setembro de 1989, determina

⁷⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999, p. 270.

⁷¹ Idem p. 271.

que: “Nas áreas de relevante interesse ecológico são proibidas todas as atividades que possam pôr em risco a conservação dos ecossistemas; a proteção especial à biota localmente rara e a harmonia da paisagem”, dessa forma o Estado pode manter a sustentabilidade das áreas locais que estariam correndo risco de extinção ou de degradação. Segundo Paulo de Bessa Antunes⁷², as atividades ecologicamente sadias não estão proibidas nas Áreas de Relevante Interesse Ecológicos (ARIE's), inclusive o pastoreio equilibrado e a colheita de produtos naturais, desde que devidamente controlado pelos órgãos supervisores e fiscalizadores.

3.9. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

As áreas de proteção ambiental são aquelas instituídas pelo poder público, por meio de um decreto, que tem por objetivo assegurar o bem estar das populações locais, proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação (limites geográficos) e assegurar a sustentabilidade. Sobre esta visão panorâmica de proteção e manutenção da vida é que o Poder Público criou normas oriundas do Direito Ambiental para restringir o direito de propriedade com o objetivo de proporcionar a sustentabilidade de áreas com grande diversidade biológica. Sua primeira menção se encontra na Lei nº 6.902/81 de vinte sete de abril de 1981, artigo 8º:

O poder Executivo, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do território nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais.

O instrumento criado pelo Estado a fim de manter a sustentabilidade da biodiversidade foi no sentido de assegurar o bem-estar de toda a população humana e conservar as condições ecológicas do local ameaçado. Os meios de utilização do uso do solo, dentro das Áreas de proteção Ambiental, bem como as proibições dos recursos ambientais, são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, que tem por finalidade assegurar o bem-estar das populações humanas. Assim, as APA's não são consideradas áreas intocáveis, ao contrário, se bem conservadas constituem verdadeiros “estímulos” ao desenvolvimento da atividade econômica⁷³. Todavia, estas devem ser orientadas e supervisionadas pelo órgão

⁷² ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 1999, p. 269.

⁷³Idem.

ambiental competente encarregado de garantir que a finalidade da legislação instituidora seja atendida.

É interessante salientar que o exercício do direito de propriedade sobre o imóvel foi reduzido, pelo fato do proprietário ficar impedido de instalar, por exemplo, uma indústria. Destarte, as APA's permitem a utilização de forma sustentável, o que seria um desdobramento do princípio da função social da propriedade calcado no Art. 186 da Constituição Federal. Embora as Áreas de Proteção Ambiental possam ser entendidas como forma de limitação de direito de propriedade, pelo relevante interesse ecológico, nestas áreas o dono ou possuidor pode continuar exercendo suas atividades, desde que respeite alguns requisitos de impedimento no que toca ao uso, entre eles:

- A implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;
- A realização de obras de terraplanagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensíveis alterações das condições ecológicas locais;
- O exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota local.⁷⁴

As Áreas de Proteção Ambiental podem ser instituídas em áreas públicas ou privadas e, ao serem criados pelo órgão público em áreas privadas, podem ser explorados desde que devidamente conservadas. O exercício de uma atividade econômica⁷⁵ rural dentro de uma APA que não cause nenhum prejuízo aos sistemas naturais poderá, respeitando os requisitos acima mencionados, ser exercido. Algumas áreas dentro do complexo do pantanal podem ser exemplo de desenvolvimento sustentável, embora não se tenha registro de nenhuma APA dentro do complexo pantanal, como se verifica na figura⁷⁶ a seguir:

⁷⁴ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A Propriedade no direito ambiental*. Editora ADCOAS. 2 ed. Rio de Janeiro: Explanada, 2005,p.262.

NOTAS EXPLICATIVAS

⁷⁵ Fotos utilizadas a título de exemplo para demonstrar a possibilidade de utilização dessa unidade de conservação. Fonte: <http://www.colorfotos.com.br/pantanal/pecuaria.htm>

⁷⁶ Figura meramente ilustrativa utilizada para demonstrar a possibilidade de utilização do solo, sem destruição do meio ambiente natural.



Contudo, existem regiões semelhantes ao complexo do pantanal em que a atividade econômica desenvolvida dentro de uma unidade de conservação, tem demonstrado sérios problemas oriundos da dessedentação dos animais, como o caso da ilha do bananal, na região de Cocalinho -. MT, entre outras⁷⁷.

Tais limitações dentro das APA's não se esgotam, existem outras. Algumas delas impostas pela legislação municipal, Estadual e Federal. Todas as legislações que tratam da utilização do solo dentro das áreas de preservação ambiental são destinadas a preservar áreas naturais: as várzeas, com intuito de preservar a capacidade de amortecimento das cheias nas várzeas dos rios, a erosão, o assoreamento e, os campos, controlando os desmatamentos, etc. “A administração não só pode como deve disciplinar a destinação e o uso da propriedade imóvel, de forma a atender ao interesse de toda a coletividade”⁷⁸ e de acordo com o previsto no texto constitucional como preceito fundamental, formados pelos incisos XXII e XXIII do artigo 5º da Constituição Federal. As Áreas de Proteção Ambiental são na verdade um importante e eficaz instrumento do princípio do desenvolvimento sustentável de preservação ambiental a fim de garantir o bem estar social e a sadia qualidade de vida.

Vale lembrar, por fim, que as Restrições impostas pelo Poder Público para o uso da propriedade privada rural têm seus fundamentos no interesse público, social ou coletivo, que poderiam ser objeto de tutela do Estado e dizem respeito ao meio ambiente, à saúde pública, à

⁷⁷ Ver anexo II

⁷⁸ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A Propriedade no direito ambiental*. Editora ADCOAS. 2 Ed. Rio de Janeiro: Explanada, 2005, p. 262.

propriedade pública, à economia popular, à ordem econômica, à cultura, à segurança pública, etc. As Restrições na realidade são uma forma de intervenção na propriedade privada através das normas do Direito Ambiental com objetivos de garantir a preservação do meio ambiente, a dignidade da pessoa humana e o cumprimento da função social da propriedade. Sob esta visão a propriedade rural deixa de ser egoísta e humaniza-se, ganha um conteúdo social que não possuía e ainda se mantém como um direito básico de organização econômica⁷⁹.

⁷⁹ CAMPOS JUNIOR, Raimundo Alves de. *O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente*. 1 ed.(2004),4ª tir./Curitiba: Juruá,2007, p.148.

4. RESTRIÇÕES DIRETAS AO USO DA PROPRIEDADE PRIVADA RURAL COMO ALTERNATIVA PARA PROPICIAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.

A evolução do conceito de direito de propriedade é de grande importância para proporcionar o desenvolvimento sustentável, especificamente no meio rural, objeto deste trabalho, pois permite que a administração pública dê um norte ao detentor da coisa no que se refere à sua utilização.

A evolução desse instituto não se deu somente pela mudança de valores sociais, mas também em razão da intervenção Estatal no efetivo exercício do direito de propriedade. Havia certo vínculo entre o direito de propriedade e a propriedade imóvel. O direito de propriedade está ligado ao “exercício” de um direito e a propriedade ao “imóvel”. Neste sentido, o Estado buscou meios de limitar esse poder impondo ao proprietário limites e à propriedade restrições. O jurista Guilherme José Purvin de Figueiredo possui o mesmo entendimento. A propriedade privada deve cumprir com sua função social e a ausência de qualquer um dos elementos que constitui a restrição ao uso da propriedade ensejaria a intervenção estatal.

Segundo Guilherme José Purvin de Figueiredo⁸⁰, no dizer de Odete Medauar, a “evolução decorrente da funcionalização social da propriedade se fez sentir sobretudo no que diz respeito às intervenções da Administração em matéria urbanística e agrária”, acrescentada hoje pela matéria ambiental. A grande maioria dos doutrinadores entende que a função social da propriedade não implica em uma mera transferência no exercício do direito. Na verdade, ela condiciona a propriedade delimitando seu conteúdo⁸¹. Vale dizer que as restrições são em função da propriedade e não no exercício do direito de propriedade.

No mesmo sentido, Cristiane Derani afirma:

Não se trata de limitar o desfrute na relação de propriedade, mas conformar seus elementos e seus fins dirigindo-a ao atendimento de determinações de políticas públicas de bem-estar coletivo. Esse comportamento decorre do entendimento de que propriedade é uma relação com resultados individuais e

⁸⁰ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A Propriedade no direito ambiental*. Editora ADCOAS. 2 ed. – Rio de Janeiro: Explanada, 2005, p.89.

⁸¹ Idem.

sociais simultaneamente. Os meios empregados e os resultados alcançados devem estar condizentes com os objetivos jurídicos⁸²

A propriedade privada, atual, tem restrições quanto à utilização integral do solo, pois envolve políticas públicas voltadas para o bem estar da coletividade e, somente com a intervenção estatal, há a possibilidade de assegurar que o proprietário rural respeite as normas calcadas nos limites técnicos de uso e condizentes com os objetivos jurídicos. É a par destes limites que o Estado pode proporcionar um desenvolvimento sustentável.

4.1. RESTRIÇÕES DIRETAS AO USO DO SOLO

Diante das grandes mudanças que o direito de propriedade tem experimentado ao longo dos tempos oriundo da própria evolução tecnológica, vê-se a brutal modificação no nosso sistema. Prova disto são as intervenções estatais na propriedade privada com objetivo de disciplinar, por exemplo, a própria habitação do homem, traçadas pelo plano diretor, e no meio rural a intervenção administrativa para garantir a proteção do meio ambiente natural. Para tanto, as políticas públicas são essenciais, pois são instrumentos da administração pública que permitem a execução de planos a fim de garantir o desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável é possível quando a administração pública, no uso de suas atribuições, indica à iniciativa privada quais as possibilidades de atuação e prioridades da política de governo. A par desse objetivo é que a propriedade privada rural, objeto deste trabalho, tem o dever de cumprir com a sua função social.

4.1.1. Uso do solo agrícola.

O solo, como todos os outros bens ambientais, necessita de proteção e cuidados pautados em estudos e planos, atividades estas que se mobilizem a fim de proporcionar aos que dele dependem, rentabilidade satisfatória compatível com um desenvolvimento

⁸² Apud, FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*, Editora ADCOAS. 2 ed. Rio de Janeiro: Explanada, 2005. p.89.

econômico social⁸³. Para tal feito, algumas medidas de conservação e preservação são necessárias para um desenvolvimento sustentável.

A má utilização do solo configura um abuso do direito de propriedade e, como qualquer outro bem ambiental necessita de cuidados e proteção e, o proprietário que ultrapassar os limites legais permitido de sua utilização, será responsável pelos efeitos danosos que causar a esse bem. O uso incorreto de tais práticas pode levar, rapidamente, o solo às degradações física, química e biológica e, paulatinamente, diminuir o seu potencial produtivo, juntamente com a capacidade econômica do proprietário. Ademais alguns problemas poderão ser sentidos no futuro, por exemplo, os decorrentes da monocultura da cana, primeiro na questão ambiental, há degradação da região, tanto das águas do solo, subterrâneas e da atmosfera e o impacto social. Esse tipo de impacto, decorrente da indústria traz um grande número de migrantes, principalmente do nordeste. As cidades que recebem os impactos da migração, não possuem infra-estrutura suficiente pra abrigá-los e outros problemas podem surgir: a prostituição infantil, miséria, fome, as periferias da cidade aumentam, etc. Os impactos imediatos são: da saúde e da educação, as cidades e entornos não conseguirão atender a todos e as conseqüências são alarmantes.

Outro fato muito importante que preocupa autoridades locais de algumas regiões é o rápido crescimento da cana-de-açúcar em regiões tradicionalmente ocupadas com alimentos, e que hoje perde espaço para a cultura da cana, há uma migração dos agricultores para o cultivo da cana. Entretanto com a recuperação dos preços do grão no mercado internacional esse quadro pode ser retardado, pois boa parte dos produtores de soja não abre mão de sua área para a entrada da cana. A resistência se explica quando os números comprovam. A disputa promete ser boa entre as duas culturas, uma vez que a rentabilidade da soja está bem maior do que a da cana.

Com o *boom* do etanol, pequenos produtores acabaram cedendo suas áreas de grãos para cana. No Mato Grosso do Sul, a área plantada deve aumentar quase cinco vezes até 2010. Nesse último ano, a área dos canaviais no Estado aumentou 32%, bem acima do restante do país, onde esse crescimento foi de 12%. Clima, solo e posição geográfica são alguns dos atrativos para os investimentos do setor sucroalcooleiro. Até 2010, mais 26 usinas devem ser

⁸³ BRASIL. Ministério da Agricultura e Reforma Agrária. *Lei de Política Agrícola*. Lei nº 8.171/91, III. Diário Oficial da União, 1991.

instaladas. A projeção para os próximos quatro anos é que a área plantada com cana em Mato Grosso do Sul salte dos atuais 211 mil hectares para um milhão de hectares⁸⁴. Todavia alguns defensores da cultura da Cana asseguram que o risco da monocultura está descartado. Segundo o vice-presidente da Bolsa de Mercadorias, Carlos Dupas, o impacto da monocultura é pequeno, pois um milhão de hectares de pasto poderia ser substituído pela cana. Para se ter uma idéia do volume que representa a substituição das áreas de cana das utilizadas pela pecuária, fica em torno de 4% de toda área utilizada pelo rebanho do Mato Grosso do Sul.

Dentre estas, há outros meios de constatar a utilização inadequada do solo, entre os quais verificam-se: o emprego do fogo, utilizado clandestinamente com o objetivo de diminuir as ervas daninhas; os lixões a céu aberto sem qualquer tratamento, onde se pode verificar grande quantidade de pessoas vivendo do lixo, denominados de “catadores”, sem a mínima condição de vida; os aterros sanitários que acabam por contaminar o subsolo por meio do xorume; o uso abusivo dos agrotóxicos para proteção e erradicação de pragas; os resíduos oriundos do uso agrícola, urbano e qual a destinação; a reutilização dos materiais descartáveis; a contaminação dos lençóis freáticos decorrente do uso do agrotóxico; a erosão causada pela má utilização do solo sem o emprego de curvas de nível, a erosão natural que leva para os leitos dos rios os microorganismos que dão vida ao solo; todos agridem de forma irreversível o meio ambiente.

Para tanto, existem algumas maneiras de conservar e manejar o solo de modo a minimizar o impacto sobre seu uso, por exemplo, o uso adequado do implemento agrícola, o preparo do solo com o mínimo de movimentação, ou seja, a redução do número de operações como o aproveitamento total dos restos culturais sobre a superfície a fim de garantir a manutenção dos microorganismos, etc.

O uso excessivo de um determinado tipo de implemento no preparo do solo, operando nas mesmas condições, tem provocado danos ao solo como a formação de uma camada compactada. Mas existem algumas exceções quanto à utilização por meio da mecanização pesada, quando se trata do preparo primário do solo em que se usa a gradagem pesada e/ou a aração para melhorar a incorporação dos restos de vegetais. Mesmo nas

⁸⁴CETESB.Licenciamento ambiental.

Disponível: www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/legislação/federal/inst_norm/2005_ibama_76.pdf. Acesso em: 05/09/2007.

gradagens pesadas de primeiro ano recomenda-se a escarificação como alternativa de preparo do solo agrícola, pois também possibilita a permanência, ao máximo possível, de resíduos culturais na superfície, o que é desejável⁸⁵. Embora a substituição da gradagem pesada ou aração por escarificação seja o indicado, melhor seria a utilização de novas técnicas consideradas mais adequadas, como o caso do sistema de plantio direto, indicado para áreas em que já houve plantio. Este, quando usado adequadamente, permite a preservação do solo com baixo custo.

Trata-se de um sistema de produção conservacionista, que se contrapõe ao sistema tradicional de manejo. Envolve o uso de técnicas para produzir, preservando a qualidade ambiental. Fundamenta-se na ausência de preparo do solo e na cobertura permanente do terreno através de rotação de culturas. Paradoxalmente há um aumento no uso do herbicida para controle de pragas. Como desvantagem do plantio direto destaca-se o alto custo dos herbicidas bem como todos os cuidados necessários no manuseio do produto e na destinação das embalagens, e a dificuldade de controle das ervas. Todavia, nas áreas novas ou brutas, o sistema de plantio direto não se sustenta, uma vez que há a necessidade de incorporação dos restos da vegetação nativa. No mesmo sentido, o estudo da EMBRAPA sobre o plantio direto, afirma:

O cultivo da soja em SPD, em áreas de campo bruto, com correções superficiais e sem incorporação, embora haja alguns exemplos de sucesso no Rio Grande do Sul e no Paraná, ainda não está indicada para as condições dos Cerrados, estando em fase de estudos e experimentações⁸⁶.

Os cuidados com o uso do solo são de vital importância para a sadia qualidade de vida, pelo fato de possuir na sua estrutura elementos físico-químicos que são suporte aos seres vivos⁸⁷, o crescimento de atividades lesivas ao solo leva as autoridades públicas de defesa do meio ambiente a buscar meios de tutelá-los adequadamente, de forma a garantir a

⁸⁵ BRASIL. Empresa Brasileira de Pesquisa. EMBRAPA. Tecnologias de produção – Região central do Brasil, 2003. Versão Eletrônica. Disponível:

<http://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.br/FontesHTML/Soja/SojaCentralBrasil2003/manejo.htm>

⁷⁰Ídem.

⁸⁶ MILLARÉ, Édis. *Direito do ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 185.

⁸⁷ Ídem

sustentabilidade, bem como responsabilizando criminalmente àquele que de alguma forma prejudique o meio ambiente⁸⁸.

O Estado, por meio das políticas públicas de proteção e recuperação do meio ambiente, desenvolve programas educacionais com objetivo de conscientizar a população para preservar e proteger o meio ambiente, os planos materializados em normas que dão efetividade na tutela do meio ambiente, os incentivos fiscais e de créditos, etc., que podem garantir um desenvolvimento sustentado. Para tal êxito o administrador público edita normas gerais e específicas a fim de garantir o uso racional e ainda estimular a recuperação dos recursos naturais, no que segue de acordo com a Lei 8171/91.

Art. 96. Compete ao Poder Público implementar um conjunto de ações no âmbito da mecanização agrícola, para que, com recursos humanos, materiais e financeiros, alcance:

[...]

VI - divulgar e estimular as práticas de mecanização que promovam a conservação do solo e do meio ambiente.

O legislador, ao textualizar e indicar a iniciativa privada às formas de utilização racional do solo, buscou meios de assegurar que o meio ambiente se conservasse e recuperasse. A par disso foram criadas outras normas que disciplinam as atividades econômicas a fim de racionalizar o uso do solo e preservar o meio ambiente, o desenvolvimento urbano, a habitação, saneamento básico, os transportes urbanos, os serviços e as instalações nucleares de qualquer natureza, as áreas de atividade garimpeiras, entre outros⁸⁹.

Inúmeras são as formas de agressão do solo, e o desmatamento é outra forma bastante utilizada na região centro-oeste. As propriedades privadas utilizadas na produção de grãos geralmente são as responsáveis pelas maiores degradações em razão do desmatamento que resulta fatalmente na diminuição ou perda da capacidade de produção real de bens e serviços. Aqui se vê claramente o abuso da atividade econômica rural cuja devastação da vegetação sem autorização do órgão competente, afeta o ecossistema de maneira irreversível, transformando solos pobres em verdadeiros desertos, fato que levou as autoridades

⁸⁸ BRASIL. Congresso Nacional. *Lei de crimes ambientais*. Lei nº. 9605/98. Brasília: Diário Oficial da União, 1998.

⁸⁹ MILLARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 185.

competentes a se unirem para garantir que os bens de uso comum ou público sejam protegidos e a qualidade de vida assegurada às presentes e futuras gerações⁹⁰. As instituições financeiras também procuraram um meio de contribuir para a preservação do meio ambiente, quando elevam o financiamento, o crédito, ao nível de instrumento de controle ambiental. Os financiamentos, principalmente aqueles de incentivo governamental, deverão incorporar o componente ambiental quando de seu deferimento, a partir da realização de estudos de impacto ambiental prévios à análise dos projetos e ao deferimento do crédito, tal como já vem ocorrendo no âmbito do Banco Mundial.

O Protocolo Verde, de 1995, reuniu os principais bancos públicos federais brasileiros, para, com comando do Presidente da República, se dedicarem ao objetivo de incluir a apreciação da variável ambiental no deferimento de crédito, com escopo de induzir bancos à incorporação do vetor ambiental no procedimento de análise para financiamento como critério indispensável. Esta foi, em termos de política pública para o desenvolvimento sustentável, uma das mais importantes iniciativas adotadas pelo governo brasileiro, priorizando-se a alocação de recursos públicos em projetos que apresentem maior capacidade de auto-sustentabilidade sócio-ambiental, bem como evitar o uso destes recursos em projetos que acarretem significativos prejuízos ao meio ambiente. Incluem-se neste decreto presidencial o BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Brasil, o BASA - Banco do Estado da Amazônia, a Caixa Econômica Federal, CEF, e o Banco do Nordeste. Tais bancos subscreveram a Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável.

Ademais, a conservação e preservação só são passíveis de sucesso se suas ações forem acompanhadas de um controle da atividade específica, bem como da participação conjunta do Estado. O planejamento, a fiscalização do uso dos recursos naturais, o controle e o zoneamento das atividades poluidoras, o incentivo à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional, ao estudo, à recuperação de áreas degradadas e, por fim, ao incremento da educação ambiental em todos os níveis de ensino, todos são formas de participação e ações do Estado. ⁹¹Essas ações governamentais que limitam o direito de propriedade, tido como um direito fundamental que se perpetua até a atualidade, onde esse conceito possui um aspecto

⁹⁰ BRASIL. Ministério da Agricultura e Reforma Agrária. *Lei de Política Agrícola*: Lei nº 8.171/91. arts. 38, 39, 40. Diário Oficial da União, 1991.

⁹¹ Idem, Art. 19 e incisos.

relativo, conforme textualizado no Art.5º, XXIII, em que a propriedade deve atender sua função social.

Parece-nos que o direito de propriedade atual se mantém inalterado no que diz respeito à garantia, mas no que se refere à utilização da propriedade, as mudanças são profundas, uma vez que o proprietário tem alguns requisitos a cumprir, dos quais a função social é o cerne da questão. Ademais, as políticas públicas atuais primam pela qualidade de vida da sociedade, em que o meio ambiente figura como elemento nuclear, fato que pode facilmente ser visto pelas inúmeras normas e regras que norteiam a atividade econômica rural com objetivo de garantir sustentabilidade. A Lei 8171/91 indica à iniciativa privada que exerce atividade no meio rural quais são os objetivos do Estado: art. 3º “São objetivos da política agrícola [...] IV - proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais”

A aludida preocupação do legislador em obrigar o proprietário a usar adequadamente a propriedade faz com que o descumprimento desses requisitos inerentes da coisa constitua para o proprietário rural uma penalidade. O fato é facilmente constatado quando o proprietário rural procura a instituição financeira à procura de crédito e se depara com situação concreta, pois ao pleitear o crédito, a instituição analisará se o proprietário rural se enquadra na Lei 8171/91: “Art. 22. A prestação de serviços e aplicações de recursos pelo Poder Público em atividades agrícolas deve ter por premissas básicas o uso tecnicamente indicado, e manejo racional dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente.” O proprietário rural que cumprir com os requisitos legais terá facilidade na aprovação do crédito bem como incentivos. Vale dizer que o Poder Público se utilizou dos instrumentos do Direito Ambiental para exigir que o proprietário rural que necessita de créditos bancários e incentivos preservasse e protegesse os bens ambientais com o objetivo de proporcionar a sustentabilidade.

Existe um projeto Lei recente no senado federal, que obriga as instituições bancárias exigirem do produtor rural a informar quais os impactos socioambientais e a viabilidade econômica. É mais um passo no sentido de garantir o desenvolvimento sustentável do meio rural, a seguir: Projeto de Lei nº. 325/06

Art. 7º No caso de exigência de apresentação de projeto técnico para obtenção de financiamento rural, este deve ser elaborado por profissional legalmente habilitado.

Parágrafo único. No caso previsto no *caput*, a elaboração e a análise dos projetos técnicos considerarão, além dos impactos socioambientais, a viabilidade econômico-financeira, com ênfase na distribuição e comercialização dos produtos.

O Projeto de Lei visa, com a exigência da apresentação do projeto técnico acompanhado por profissional habilitado, primeiramente, a viabilidade econômica e depois controlar e fiscalizar a propriedade privada, se está ou não preservando o meio ambiente natural. Aquele que concede o empréstimo também responderá solidariamente, de forma indireta, aos danos ou impactos ocorridos no meio ambiente decorrentes da liberação do crédito⁹². A instituição financeira necessita também, na liberação do crédito rural, de levar em conta o zoneamento ecológico a fim de dar sua contribuição para propiciar o desenvolvimento sustentável.

Enfim, usar o solo agrícola de modo adequado, apoiado na adoção de técnicas apropriadas, com profissionais capacitados, em condições socioeconômicas, agroambientais que primam pela manutenção da vida são, em última análise, respeito à vida da pessoa humana e garantia para as gerações futuras, calcadas no desenvolvimento sustentável, de que o bem ambiental será preservado, protegido. Esses indicativos são, para o proprietário rural, necessidades para se tornar competitivo, eficiente e a fim de se manter no mercado.

4.1.2. O uso do fogo

O uso do fogo na propriedade privada é uma das práticas de limpeza da propriedade privada mais antigas do mundo. O homem se utilizava do fogo como forma simples e rápida de limpeza da área utilizável, ora para abrir novas áreas, ora para eliminar a concorrência das ervas daninhas. A preocupação do homem era voltada para a produção, não se imaginava que os recursos naturais fossem finitos, os abusos eram freqüentes e normais, ocorriam desde muito antes das primeiras normas ambientais serem editadas. As primeiras legislações se focavam na utilidade dos bens ambientais, que eram considerados como um bem inesgotável e qualificados com *res nullius*, suscetíveis de utilização sem limite por todos os indivíduos.

⁹² Congresso Nacional. *Lei de Política Nacional do Meio Ambiente nº 6938/81*. Art.3º,III, IV. Brasília: 1981.

O meio ambiente natural foi inicialmente visto como inesgotável do qual o homem podia dispor livremente e não se fazia uma correlação com outros bens. No decorrer dos anos e com a evolução da sociedade, o meio ambiente natural passou a ter um aspecto relevante. Criou-se a consciência de que os bens ambientais são finitos e que as práticas agropastoris ou florestais de controle de pragas e limpezas, decorrentes da queima, causavam impactos negativos ao meio ambiente. Os primeiros observadores já se preocupavam com os modos de utilização de limpeza do solo e perceberam que uma vez destruído o meio ambiente, a reparação ficava mais difícil. As queimadas ainda representam um dos últimos resquícios da herança cultural advinda da colonização e dos povos indígenas como técnica rudimentar de eliminação de espécies vegetais e animais não desejados para lavoura.

O uso do fogo possui muitas desvantagens para o solo e pode provocar sérios inconvenientes. Neste sentido, o professor Néelson Ignácio Hadler Pupo afirma que:

- Aumenta as perdas pela erosão, principalmente em terrenos declivosos;
- Tem efeito adverso no conteúdo de água do solo, principalmente por reduzir a infiltração e elevar as perdas e a evapo-transpiração;
- Causa elevados prejuízos em regiões áridas, aumentando sobremaneira o período necessário para sua recuperação;
- Destroi grande parte da matéria orgânica existente sobre o solo;
- Elimina muitos insetos que são inimigos naturais de pragas;
- Expõe o solo, por algum tempo, diretamente à ação das intempéries⁹³.

Quando o Professor Pupo afirma que o uso do fogo pode provocar erosão, é no sentido da terra ficar desprotegido sem cobertura vegetal, o solo fica exposto e mais suscetível à perda da fertilidade, bem como reduz a infiltração e aumenta o prazo para sua recuperação. No mesmo sentido, o jurista Guilherme José Purvin de Figueiredo afirma que a utilização do fogo como técnica de manejo implicaria no esgotamento gradual do solo “(...) seu resultado a curto ou médio prazo é o esgotamento das características de fertilidade do solo e a destruição do húmus, com a conseqüente desertificação da terra”⁹⁴.

Apesar de o uso do fogo ser considerado uma forma de poluição, em alguns casos não é considerada crime. Por exemplo, a queima da cana-de-açúcar quando autorizada (portaria IBAMA 94/98) faz a queima controlada. Controlada no sentido de tomar os cuidados

⁹³ PUPO, Néelson Ignácio. *Manual de pastagens e forrageiras*. Campinas, : Instituto Campineiro de Ensino Agrícola, 1979.

⁹⁴ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A Propriedade no direito ambiental*. Editora ADCOAS. 2 Ed. Rio de Janeiro: Explanada, 2005, p. 193.

necessários para não ultrapassar os limites legais permitidos. Outra possibilidade é o uso do fogo em áreas agropastoris devidamente autorizadas e conforme a região específica e em áreas de plantio da cana-de-açúcar, como pode ser constatado na decisão abaixo:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Danos ao meio ambiente - A atividade de queima da palha de cana-de-açúcar, com o procedimento preparatório destinado à colheita manual da cana, não é ilegal - Para ressarcimento de eventuais danos ao meio ambiente é necessário que estabeleça uma relação de causalidade entre a injuricidade da ação e o mal causado e que o dano seja certo, determinado, especial, anormal - Inexistindo prova cabal de que tais requisitos restaram confirmados, a ação deve ser julgada improcedente - Estudos realizados na região de Ribeirão Preto concluíram que o impacto ambiental causado pela queima de palha de cana não possui a dimensão que a Curadoria do meio ambiente quer dar à questão uma vez que, no período de safra a liberação de dióxido de carbono durante as queimadas, não contribui para o efeito estufa, pois a quantidade equivalente deste gás é retirada da atmosfera por meio de fotossíntese durante o crescimento do canavial - É inafastável observar que, em matéria de ecologia e meio ambiente, quando ao juiz se apresentarem situações conflituosas não lhe restará outra alternativa senão analisar os interesses públicos primários e secundários e com relação àqueles optar pelo que melhor atinja à finalidade pública - Optando por uma das soluções ensejadas deverá adotá-la, porque seu compromisso principal é com a sua consciência e com os interesses sociais e econômicos postos à análise - Ação julgada improcedente - Recurso não provido. (Tribunal de Justiça de São Paulo - Apelação Cível nº 22.473-5 - Pitangueiras - 7ª Câmara de Direito Público - Relator: Guerrieri Rezende - 03.08.98 - V.U.)

Contudo, as atividades lesivas ao meio ambiente que sofrerem infrações administrativas podem se aplicadas na repressão à poluição atmosférica, caso do art. 41 *Caput*, e o § 1º, II do Decreto Lei 3.179/99. Os casos previstos e regulamentados de utilização da queimada da palha da cana decorrentes da lei são alternativas para o desenvolvimento sustentável. O Dec.2.661/98 que regulamenta o art. 27 da Lei 4.771/65 prevê nos Arts. 16 e 17 desse decreto a redução gradativa do emprego de fogo até sua eliminação. O art.27 do Código Florestal (Lei 4.771/65), entretanto, proíbe o uso do fogo nas florestas e demais formas de vegetação. Ademais, no Parágrafo Único prevê a possibilidade excepcional do emprego do fogo, desde que autorizado pelo Poder Público⁹⁵.

A proibição do uso do fogo na propriedade privada constitui também outra forma de limitar o direito de propriedade que o Estado, através de suas políticas públicas, encontrou para proporcionar um desenvolvimento sustentável, seja para o meio rural, onde proíbe o

⁹⁵ MILLARÉ, Édis. *Direito do ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p.170.

esgotamento do solo, ar e água e a da própria manutenção da atividade rural, estendendo até os centros urbanos, onde procura estabelecer o bem-estar da coletividade. O fato de o proprietário rural estar sujeito às sanções administrativas, penais e cíveis comprova o aspecto relativo do uso da propriedade privada. O proprietário rural, atualmente, não pode mais usar a propriedade na sua plenitude, uma vez que o poder público pode adverti-lo toda vez que no uso de seu direito, ultrapassar os limites legais de degradação do meio ambiente e afetar a sadia qualidade de vida da sociedade como um todo.

A preocupação do Poder Público com o uso indiscriminado do fogo como forma de controle agropastoril e florestal tende a desaparecer, uma vez que a sociedade caminha para conscientização de que o meio ambiente equilibrado é um importante aliado à sadia qualidade de vida do orbe. Todavia, o Estado de São Paulo, considerado o maior produtor de cana-de-açúcar do país e responsável pela maior emissão de gás carbônico decorrente da queima do bagaço da cana na atmosfera, buscou por meio das normas uma forma de garantir a preservação do meio ambiente sem agravar o problema social (desemprego). O uso do fogo nas atividades canavieiras é um meio de o trabalhador rural aumentar seus rendimentos e o produtor aumentar sua produtividade. Essa prática para o trabalhador rural, de acordo com uma recente pesquisa realizada no município de Presidente Alves (Estado de São Paulo) mediante depoimento de alguns trabalhadores rurais, (queimada) representava maior ganho para categoria, uma vez que o trabalhador podia cortar mais cana. Porém, o fato de haver uma melhora momentânea no rendimento do trabalhador rural, não se modifica sua condição de vida, pois os efeitos do excesso de trabalho brevemente serão sentidos. Todavia, a proibição sumária do uso do fogo para queima da palha na cana representaria para o trabalhador rural, a princípio, corte no seu rendimento e também a extinção do emprego, uma vez que as indústrias canavieiras poderiam, por meio da tecnologia, mecanizar sua lavoura, e o trabalhador rural não teria tempo de se adaptar à nova situação.

E, pensando nisso, o governo do Estado de São Paulo editou um decreto que permite ao proprietário rural usar o fogo de forma a possibilitar um desenvolvimento e progresso sem agravar ou acentuar o problema social do desemprego. Assim o Decreto Estadual nº. 47.700/03 prevê a utilização do fogo nos cortes de cana, fato que levou o Estado a se cercar de todos os meios de proteção, mantendo ressalvas a alguns pré-requisitos para utilização do

fogo⁹⁶. Recentemente o Estado do Mato Grosso do Sul, também preocupado com o problema social e o meio ambiente, tratou de regular a situação da queima do bagaço da cana no Estado bem como a diminuição gradativa da queima, textualizada na Lei nº. 3.357/07.

O Decreto paulista e o sul mato-grossense que estipula de forma gradativa o fim da utilização do fogo identificam que a poluição decorrente da emissão de CO₂ estaria de acordo com as convenções ou protocolos que o Brasil firmou com outros Estados Federados, ou seja, de diminuir gradativamente a emissão de CO₂. Podem-se citar a Convenção de Viena para Proteção da Camada de Ozônio, de 1985, e o Protocolo de Montreal, como exemplo de acordo internacional de reduzir as substâncias que destroem a camada de ozônio de 1989, em que foram ratificados pelo Brasil, com escopo de proibir em todo território nacional, a utilização de substâncias especificadas nos anexos A e B do protocolo de Montreal sobre quaisquer substâncias que destroem a camada de ozônio⁹⁷.

Ao se comprometer em reduzir a emanção de substâncias que destroem a camada de ozônio, o Brasil adquiriu o status de país que contribui com a preservação do meio ambiente, servindo de exemplo aos países altamente poluidores sobre a possibilidade de se produzir energia pura, ou seja, renovável. É nesse tipo de desenvolvimento que as organizações não-governamentais estão centralizando seus esforços.

Cabe ao produtor rural do Brasil se adequar a essa nova realidade de respeito ao meio ambiente, calcado em valores metaindividuais oriundos de uma sociedade cada vez mais participativa. Essa mudança de comportamento não permite mais que o direito de propriedade pura e simplesmente ultrapasse os limites do bem estar social.

4.1.3. O uso do agrotóxico

Os Agrotóxicos são sem dúvida um dos elementos mais importantes para agricultura moderna. Embora perigosos para saúde, são responsáveis por parte da produtividade do meio agrícola, uma vez que sua utilização diminui consideravelmente a infestação de pragas decorrentes do desequilíbrio do meio ambiente e evita a utilização excessiva do solo

⁹⁶ SÃO PAULO, Governo do Estado. *Decreto Estadual nº47. 700/03*, artigo 4º, 5º. São Paulo: Diário Oficial, 2003.

⁹⁷ MILARE, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 3 ed. São Paulo: editora RT,2004,p.170.

decorrente da mecanização. Contudo a utilização contínua tem provocado graves problemas de poluição, afetando também a saúde do trabalhador rural conseqüente dos produtos químicos. Recentemente, em entrevista, o toxologista ambiental Andrei Tchernitchin, na jornada científica da Unesp, na cidade de Botucatu, buscou demonstrar quais os perigos do uso contínuo dos agrotóxicos e quais os danos constatados à saúde humana e ao meio ambiente.

Para o meio ambiente, o aparecimento de pragas cada vez mais resistentes aos agrotóxicos, fato que proporciona um aumento considerável populacional de insetos, tornando-os competidores em potencial por alimento e por espaço físico. Conseqüentemente há um aumento no uso do agrotóxico e esta prática resultou no acúmulo de xenobióticos (substâncias químicas) no meio ambiente, afetando diretamente o solo, os espelhos d'água, as matas ciliares e outras formas de interferência para a saúde humana, a constante exposição do produto com variações no tempo de duração, via de administração, tem causado graves problemas. No dizer do professor Andrei Tchernitchin: “Entre os impactos negativos dos agrotóxicos, existe uma estimativa mundial de cerca de um milhão de casos de envenenamentos e de 20 mil mortes anuais, além dos problemas crônicos de saúde associados, como a esterilidade e o câncer⁹⁸”.

A exposição e o uso prolongado do agrotóxico associado à falta de informação e os males oriundos do uso inadequado causam muitos males à saúde do agricultor, tornando-os vítimas do produto.

No exemplo a seguir⁹⁹, pode-se constatar a total ausência de informação sobre o uso do produto tóxico e quais os riscos para a saúde humana decorrentes da ausência de equipamentos adequados para a lida. A ausência de equipamentos de segurança e das técnicas necessárias para aplicação do produto tóxico são exemplos claros de omissão do Estado, uma vez que o Estado tem o dever legal de preservar e proteger o meio ambiente bem como toda a sociedade a fim de garantir a sadia qualidade de vida e a sustentabilidade.

⁹⁸ TCHERNITCHIN, Andrei – Artigo eletrônico: *Toxicologia ambiental*: um problema de saúde pública. Informativo ceatox Disponível: <http://proex.reitoria.UNESP.BR/informativo/>.

NOTA EXPLICATIVA

⁹⁹ Foto meramente ilustrativa.



A utilização de produtos tóxicos por pequenos agricultores em suas propriedades, sem os devidos cuidados, constitui um passivo ambiental para o Estado, pois há omissão no sentido de não cumprir com as Políticas Públicas traçadas por ele mesmo. A educação ambiental atualmente no Estado do Mato Grosso do Sul se encontra deficitária uma vez que esse instrumento da Política Pública estabelecida pelo próprio Estado não está sendo aplicado, pois não se encontra em nenhum nível de ensino.

A educação ambiental como instrumento da Política Pública é uma importante forma de preservar o meio ambiente natural e a sadia qualidade de vida, todavia o Estado se mostra omissivo em sua obrigação. Este passivo ambiental do Estado oriundo da omissão reflete sobre todo corpo social, pois os males decorrentes da falta de consciência ecológica, em muitos casos só serão sentidos muitos anos depois. A informação também é outro instrumento da Política Pública de proteção e preservação do meio ambiente que ajuda na tutela. A informação adequada e necessária sobre o uso correto de produto tóxico não representa para o proprietário uma limitação, mas uma garantia de que seu empreendimento se sustentará. Paulo de Bessa Antunes¹⁰⁰ define agrotóxico como “produtos químicos destinados à utilização pela agricultura com a finalidade de proteção contra pragas ou destinados a aumentar a produtividade de determinadas culturas”. A definição legal se encontra na resolução 12/74 como:

¹⁰⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental* 3 edição, rev. Ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1998. p. 277.

Substância ou mistura de substâncias destinada a prevenir a ação ou destruir direta ou indiretamente insetos, ácaros, fungos, bactérias, roedores, nematóides, ervas daninhas e outras formas de vegetal ou animal prejudiciais à lavoura, à pecuária, seus produtos e outras matérias-primas alimentares ¹⁰¹

Vale dizer que os produtos utilizados na agropecuária destinados a erradicar qualquer tipo de concorrência à lavoura ou pecuária, e que direta ou indiretamente agridem o meio ambiente e a sadia qualidade de vida são considerados produtos tóxicos e que se deve ter cuidados especiais no manuseio bem como no armazenamento.

Parafraseando o jurista Paulo Affonso Leme Machado¹⁰², a terminologia agrotóxico era utilizada tempos atrás com o nome de defensivos agrícolas e mais tarde como pesticida. A terminologia utilizada para conceituar agrotóxico tem o escopo de alertar o usuário de que se trata de um produto perigoso e, que o uso de forma inadequada pode causar sérios danos à saúde e ao meio ambiente.

A ação desses produtos usados indiscriminadamente, sem observância das legislações vigentes, constitui para o poder público o dever de autuar o particular pelo uso indevido de produto tóxico cujos males à saúde e ao meio ambiente são de difícil reparação. O administrador público no desempenho de sua função tem o dever e não a faculdade de autuar o particular, uma vez que, em matéria ambiental, a omissão ou negligência em cuidar, proteger e fiscalizar atos lesivos ao meio ambiente constitui ilícito penal e sua responsabilidade será solidária.

A institucionalização de normas ambientais do Direito Ambiental constitucional¹⁰³ e infraconstitucional¹⁰⁴ para regular o uso adequado dos produtos químicos e agentes se faz no sentido de obrigar as pessoas envolvidas na fabricação, comercialização, utilização, aplicação desses produtos a serem responsáveis por sua utilização. O registro no órgão competente, bem como o receituário do profissional habilitado, a forma de venda, a exposição dos produtos e também os resíduos decorrentes do uso¹⁰⁵ são formas de atuação do administrador público. Entre outras obrigações, o órgão público tem o dever de fiscalização e, havendo qualquer

¹⁰¹ Apud. José Afonso da Silva. *Direito ambiental constitucional*, 2 edição, revista, 1997.p.137.

¹⁰² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

¹⁰³ BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição federal*. art. 225. Brasília: Senado Federal, 1988.

¹⁰⁴ BRASIL. *Código de Direito civil*: introdução. Lei nº 4074/02, art.1º, IV.4 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

¹⁰⁵ Idem. Lei nº 4074/02, art. 1º, XXX.

suspeita de irregularidade em algumas das fases descritas, no plano administrativo, devem tomar-se providências para não colocar em risco a saúde humana e o meio ambiente, fato previsto na Lei 9605/98 “Artigo 68 - Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental: Pena - detenção, de um a três anos, e multa.”

A Lei nº. 4074/02 prevê quais são as providências necessárias em que o órgão público pode atuar e como intervir dentro da propriedade rural que não dá destinação ao subproduto utilizado na atividade rural. O Artigo 76 da Lei 4074/02 prevê esta situação:

Art. 76 A fiscalização será exercida sobre os produtos nos estabelecimentos produtores e comerciais, nos depósitos e nas propriedades rurais.
Parágrafo único. Constatada qualquer irregularidade, o estabelecimento poderá ser interditado e o produto ou alimento poderão ser apreendidos e submetidos à análise de fiscalização.

Todavia, o Poder Público deixa alhures parte de sua responsabilidade, embora se fiscalizem alguns estabelecimentos comerciais, grande maioria que utiliza produtos tóxicos não é fiscalizada, seja por negligência ou por falta de contingente humano, etc. O fato é que se vê todos os dias nos jornais televisionados de todo país a apreensão de produtos tóxicos contrabandeados de outros países. A grande maioria desses produtos contrabandeados consegue chegar até as propriedades rurais e os proprietários rurais, por sua vez, não sofrem nenhum tipo de fiscalização, o Estado não se utiliza dos instrumentos que possui para garantir a sadia qualidade de vida.

Destarte, a grande preocupação das entidades governamentais é a informação ao consumidor no que toca à publicidade e à propaganda, como demonstra o Código de defesa do Consumidor¹⁰⁶ e na Lei 4074/02. A informação deve ser clara e precisa de modo que o consumidor compreenda quais os riscos que o produto oferece ao utilizá-lo, quais os males decorrentes do uso inadequado, bem como a destinação dos resíduos, no caso, os resíduos descartáveis. O proprietário rural, da atividade agropastoril, após se cientificar de todas as legislações que envolvem sua atividade, em última análise conclui que usar a propriedade, na atualidade, pela quantidade de normas vigentes de proteção ao meio ambiente natural constitui um verdadeiro cronograma de obrigações.

¹⁰⁶ BRASIL, Código de defesa do Consumidor – nova ed.rev. atual. e ampl com o Decreto nº2181/97. art. 6º, III, IV p.12. Brasília, Ministério da Justiça, 2003.

A preocupação dos órgãos competentes se justifica por razões óbvias, já que o meio ambiente natural equilibrado está ameaçado pela própria ação do homem e, se não tomar as providências rápidas e eficientes, por exemplo, regular o uso do agrotóxico, muitos bens ambientais se perderão, entre eles a água, que em decorrência da utilização inadequada, de armazenamento, reciclagem, etc. podem comprometer a qualidade da água dos rios, lagos e lençóis freáticos. Para tanto, o legislador nacional editou outras normas de proteção ambiental calcadas na informação e indicação no que se refere ao uso do agrotóxico e quais os cuidados necessários para melhor atendê-lo. O Decreto nº. 98816/90 obriga o comerciante de produtos tóxicos a prestar as informações precisas de cada produto colocado à disposição do consumidor bem como seus efeitos à saúde humana ao serem aplicados, os males que causam ao meio ambiente, etc.

O Estado, ao implantar políticas de informação, busca meios de atingir sua finalidade social de proteção ao meio ambiente a fim de proporcionar à sociedade sadia qualidade de vida. Todavia, as Políticas Públicas pautadas no esclarecimento e informação requerem fiscalização e atuação das autoridades competentes no que toca ao uso, transporte, venda de agrotóxicos utilizados nas atividades rurais, etc. Neste sentido, o administrador público, através do Decreto 98816/90, tratou de assegurar a implantação da medida, a seguir:

Art. 57 - Serão objeto de inspeção e fiscalização, com vistas ao controle, os agrotóxicos, seus componentes e afins, sua produção, os veículos destinados ao transporte, o armazenamento, a comercialização, a utilização, a propaganda comercial, a rotulagem e a disposição final de resíduos e embalagens.

Art. 64 - A fiscalização será exercida sobre os produtos em comercialização, em estabelecimentos produtores e comerciais e em depósitos ou outros locais de propriedade dos usuários, de acordo com as especificações baixadas em ato administrativo.

A verdade é que o Estado é omissivo e negligente no que toca a inspeção e fiscalização dos produtos tóxicos, a experiência mostra que os veículos utilizados pelos proprietários para o transporte de produtos tóxicos em sua maioria nunca foram fiscalizados, bem como o armazenamento e a forma correta de utilização. Outro fato relevante e alarmante é o risco de intoxicação de pequenos proprietários rurais, a fiscalização e inspeção nas pequenas propriedades são quase nulas. Apesar do esforço do Estado, no exercício de suas funções de fiscalizar e inspecionar, ainda são insuficientes para tutelar o meio ambiente e a sadia

qualidade de vida. Sem uma Política séria de combate e controle do uso do agrotóxico, a sustentabilidade fica comprometida. No mesmo sentido, e defendendo a tese de que é importante compatibilizar o desenvolvimento e a manutenção da qualidade de vida, que o Professor Celso Antonio Pacheco Fiorillo afirma:

Em face das novas tecnologias que hoje se apresentam para a agricultura entendemos que a legislação em vigor, ainda que ampla e significativa no aspecto do potencial de controle, via regra acaba por legitimar uma prática agrícola que já não atenta para as questões como a compatibilização do desenvolvimento com a manutenção da qualidade de vida, visto que o texto de lei não abriga uma forma de viabilizar a disseminação de novas técnicas, à medida que tal substituição tecnológica fosse compatível com a manutenção da produtividade.¹⁰⁷

A modernização da agricultura que se fundamenta em técnicas calcadas no uso desenfreado do agrotóxico, em regra, afeta diretamente a qualidade de vida dos seres humanos e do proprietário rural que utilizar mal ou indevidamente o agrotóxico, ou seja, causar dano ao meio ambiente direta ou indiretamente responderá administrativa, cível e criminalmente. A Lei 9605/98 prevê algumas situações lesivas ao meio ambiente e enquadramento do sujeito ativo:

Art. 2º - Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estas cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

Assim, aquele que deixar de cumprir a determinação legal ficará sujeito às sanções legais, e paralelamente às morais. Morais, no sentido de afetar a imagem da empresa, ou seja, o consumidor deixa de utilizar produtos ou serviços de empresas que não respeitam o meio ambiente.

4.1.3.1 Destinação dos resíduos

O direito de propriedade também fica aqui condicionado à função social da propriedade. Mais uma vez, o proprietário rural que atua na atividade agrícola tem de

¹⁰⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 5 edição ampl. São Paulo: Saraiva 2004, p.187

respeitar as normas que envolvem a todos. O proprietário que usar a propriedade deve, por razões legais, assegurar a prioridade do equilíbrio do meio ambiente natural sobre a atividade que realizar, considerando que o meio ambiente é um bem comum e essencial à manutenção da qualidade de vida.

A poluição por resíduos sólidos é algo que dificilmente a atividade econômica deixará de produzir, seja pelo alto custo de tratamento ou pela inviabilidade da própria atividade econômica em colocar filtros adequados. O meio ambiente natural é rico em recursos geradores de produção, daí a preocupação dos administradores públicos em nortear as atividades econômicas altamente poluidoras. Razão das edições de normas que garantam o bem estar de toda sociedade. O poder de polícia do administrador público impõe ao particular da atividade econômica a obrigação de manejar os recursos naturais sem provocar a vitimização ambiental. E, no caso de descumprimento, o infrator sofrerá as penalidades decorrentes da lei, resolução CONAMA 334/03:

Art. 8º. O descumprimento das disposições desta Resolução, nos termos e condicionantes das licenças expedidas, e de eventual Termo de Ajustamento de Conduta sujeitará o infrator, entre outras penalidades cabíveis, àquelas previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, em especial nos artigos 54, § 3º, e 56, sem prejuízo do dever de recuperar os danos ambientais causados na forma do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

A contextualização desta norma representa a obrigação de respeitar o meio ambiente natural, bem como sujeitar a pessoa que descumprir a determinação legal, às leis penais, civis e administrativas, tudo com escopo de impedir que o meio ambiente venha a perecer. A tríplice tutela representa para o meio ambiente importante instrumento de proteção e preservação que tem por objetivo proporcionar a sustentabilidade. Sem o controle, fiscalização e respeito às normas ambientais, os proprietários rurais, na sua maioria, dariam destinação aos resíduos tóxicos nos lugares que julgam corretos, sem qualquer especificidade técnica de armazenamento, uso e transporte.

A tutela ambiental além das sanções previstas no texto em foco, decorrentes do dano, obrigam o agressor a reconstituir o meio ambiente, a situação *a quo*, ou seja, a situação anterior ao dano e, se não for possível, a imediata reparação ou recuperação¹⁰⁸.

Os resíduos sólidos em sua maioria são constituídos de resíduo de propriedades físicas, químicas e infectocontagiosas, além de outros elementos, que aproveitados podem ser utilizados novamente por meio da reciclagem. De acordo com José Afonso da Silva

Os mais perigosos é que devem ser objeto de maior cuidado, pois são assim classificados por apresentar periculosidade em qualquer das seguintes características: inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade e patogenicidade que denotam relação direta de seu acondicionamento, coleta, transporte e disposição final com a saúde pública e, com a legislação sanitária¹⁰⁹

O órgão ambiental que fiscaliza a recepção do resíduo sólido, das empresas autorizadas, deverá exigir na forma da lei que os produtos altamente tóxicos, contidos no Anexo II e III, na sua comercialização, deverão ser devolvidos ao local de origem da compra. Para tanto, o órgão ambiental competente segue normas que visam à coleta adequada das embalagens utilizadas, bem como ao armazenamento, conforme previsto na resolução CONAMA de nº. 334/03, art.3º, §2º com o seguinte texto:

Art. 3º A localização, construção, instalação, modificação e operação de posto e central de recebimento de embalagens vazias de agrotóxicos e afins dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, nos termos do Anexo I, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

[...]

§ 2º Os critérios de adequação de estabelecimento comercial para as operações de recebimento e armazenamento temporário das embalagens vazias de agrotóxicos e afins serão definidos pelo órgão ambiental competente.

A coleta e armazenamento são formas de amenizar a degradação e o impacto que esses resíduos causariam ao meio ambiente. Ademais, existem várias formas de tratamento dos resíduos sólidos que também podem amenizar a poluição, entre elas o aterro sanitário, a

¹⁰⁸ BRASIL. *Conselho Nacional do Meio Ambiente. nº. 334/03, art.9º*. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: CONAMA, 2003.

¹⁰⁹ SILVA. José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. Rio de Janeiro: Malheiros, 3 ed., 2000 p.134.

incineração e a transformação de alguns resíduos sólidos em composto orgânicos. De todos os tratamentos de resíduos sólidos entre os mais eficazes para realmente diminuir a quantidade de lixo no orbe, é a incineração, com uma quantia de cinco por cento o volume do lixo¹¹⁰.

A atuação dos órgãos públicos consiste em garantir que o tratamento do lixo seja adequado, com o devido cuidado e precaução, para que a saúde pública não seja comprometida. O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, por meio da Resolução nº. 313, de 29 de outubro de 2002, orienta a atividade econômica sobre os cuidados e as formas de tratamento dados aos resíduos. Para constatação, ver anexos II e III, acerca dos resíduos considerados tóxicos e altamente tóxicos.

Finalizando, a atividade econômica desenvolvida no meio rural, direta ou indiretamente que impacta o meio ambiente natural e minimiza ao máximo a degradação ambiental, garante a sustentabilidade. Vale dizer que o respeito às normas ambientais legais pelos poluidores constitui formas de intervenção do Estado a fim de garantir a sadia qualidade de vida. O respeito às normas ambientais para o proprietário rural constitui verdadeira limitação ao direito de propriedade. Tratar adequadamente os resíduos produzidos sem intervenção governamental é cumprir com sua função social. Contudo, o objetivo em buscar qualidade de vida é um processo contínuo.

4.1.4. Direito de vizinhança

O foco deste tema está voltado para o meio rural, em que o proprietário deve observar regras de conduta e de uso da propriedade privada rural oriunda da função social da propriedade e respeito ao direito de vizinhança, em todas as esferas: local, regional, nacional e mundial.

Inicialmente, o direito de vizinhança era destinado a proteger o direito privado na composição dos conflitos de vizinhos. As primeiras restrições constatadas são analisadas no decorrer da história, em que o proprietário ou inquilino que se sentisse prejudicado ou tolhido

¹¹⁰ MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*, p. 404, 6 edição. Ed. Malheiros, 1996.

no seu direito ao sossego, à saúde ou mesmo à segurança, atribuía ao vizinho o direito de impedir o mau uso da propriedade.

Entretanto, Bonfante¹¹¹ assinala que esta teoria na obrigação de vizinhança de não exceder certa medida é demasiadamente equivocada, uma vez que não há servidão legal, portanto não há obrigação. Vale dizer que há simplesmente um dever de cortesia.¹¹²

O uso normal da propriedade exercida sobre a coisa sem a prática do ato abusivo que prejudique o vizinho constitui um direito de todos que utilizam a coisa de forma adequada. O mau uso ou uso inadequado da propriedade constitui um verdadeiro marco limitador ao direito de propriedade, oriundo do direito de vizinhança que emana do interesse público, subordinado aos fins sociais a que lhe são conferidos. Os atos excessivos no que toca o mau uso da propriedade devem ser monitorados pelos órgãos públicos e fiscalizados para que seus efeitos sejam coibidos, de modo a evitar que o proprietário prejudique o vizinho. Embora o direito de propriedade seja garantido constitucionalmente, este exercício sobre a coisa não pode ser dirigido a ninguém.

Orlando Gomes¹¹³ afirma

Os atos abusivos são os que o proprietário pratica no exercício culposo do seu direito, frustrando-lhe a destinação econômica e social, e dos quais advém prejuízo para o vizinho. Os atos excessivos, os que se realizam com finalidade legítima, mas que produzem dano anormal. Assim, a anormalidade em tema de relações de vizinhança não diz respeito apenas ao direito da propriedade, mas também as conseqüências do uso, ao prejuízo, ao incômodo que o proprietário possa causar ao vizinho.¹¹⁴

Vale dizer que o efeito do mau uso da propriedade rural, que causa algum tipo de dano ao vizinho ou à coletividade, por desrespeito às normas vigentes do direito civil e do direito ambiental, que, por sua vez, visam a tutelar o bem estar social é, em última análise, o uso nocivo da propriedade. Acontece abuso toda vez que se extrapola o limite legal no exercício de um direito atingindo a esfera jurídica de outrem, dentro dos parâmetros eleitos

¹¹¹ Apud. MACHADO, Paulo Afonso Leme. in. BONFANTE, Pietro. Corso di Diritto Romano. La Proprietà. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1966. *Direito ambiental brasileiro*, 6 edição. Ed. Malheiros, 1996. p.246

¹¹² Idem, p.248.

¹¹³ MACHADO. Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Malheiros, 6 ed., p.249.

¹¹⁴ Idem.

em dado momento¹¹⁵. Segundo Guilherme José Purvin de Figueiredo: “Hoje, com o advento do Código Civil de 2002, o uso anormal da propriedade passou a comportar uma dimensão ambiental, no que diz respeito ao direito de vizinhança¹¹⁶”. O uso indevido da propriedade rural, oriundo da poluição, que causa dano à saúde, afeta o direito individual decorrente do direito de vizinhança e de toda coletividade, uma vez que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial à sadia qualidade de vida e dever de todos.

Como parte integrante do atual Código Civil, a tutela do meio ambiente figura também como importante instrumento do Direito Ambiental a fim de intervir na propriedade privada toda vez que o seu uso afetar o vizinho e a coletividade. Sabendo que o meio ambiente é essencial à vida, foi que a adoção da responsabilidade civil objetiva se tornou viável à efetividade da tutela dos direitos difusos. Para tanto, o Art. 927 e Art. 1291 responsabilizam o proprietário pelo uso indevido da propriedade:

Art. 927 Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Art. 1291 O possuidor do imóvel superior não poderá poluir as águas indispensáveis às primeiras necessidades da vida dos possuidores dos imóveis inferiores; as demais, que poluir, deverá recuperar, ressarcindo os danos que estes sofrerem, se não for possível a recuperação ou o desvio do curso artificial das águas.

O legislador constituinte procurou textualizar e indicar ao proprietário rural que, no exercício do seu direito, sua propriedade pode ser objeto de intervenção, toda vez que extrapolar o limite da boa convivência bem como colocar em risco a vida de toda coletividade. Neste sentido, ele afirma que o possuidor que utilizar de forma incorreta a propriedade e causar dano ao vizinho ou à coletividade deve ser responsabilizado e, se possível, recuperar o bem afetado e, na impossibilidade, o ressarcimento.

Atualmente, o direito de vizinhança no meio rural se insere nos planos de zoneamento ambiental com objetivo de preservar o meio ambiente equilibrado e evitar possíveis danos ao meio ambiente e, sobretudo, causar maiores ônus aos municípios, Segundo Edis Milaré: “O zoneamento ambiental é um importante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente que visa a subsidiar processos de planejamento e de ordenamento do uso e da

¹¹⁵ RODRIGUES, Silvio. Direito Civil, Responsabilidade Civil, V. IV p. 46, ed. 1985, Saraiva.

¹¹⁶ FIGUEIREDO. Guilherme José Purvin de. A Propriedade no direito ambiental. Editora ADCOAS. 2ª Ed. – Rio de Janeiro: Explanada, 2005. p. 94.

ocupação do território, bem como da utilização dos recursos ambientais”.¹¹⁷ Hoje, tem-se uma visão solidária do direito de vizinhança que busca tão somente a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado pela coletividade por meio da participação da população na execução de planos, programas e projetos de desenvolvimento que “passou a requisitar um atuar positivo, no sentido de efetivamente cumprir um ‘*munus*’ que vai além do mero não poluir: o dever de defender, o dever de reparar e o dever de preservar”¹¹⁸. Ademais, não se pode negar que é quase impossível encontrar um imóvel sem uma relação de vizinhança.

¹¹⁷ MILARÉ. Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 2 ed. São Paulo: editora RT, 2004, p.311.

¹¹⁸ BENJAMIN, Antonio Herman V. *Função Ambiental; prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Editora RT, 1993. p.56. Apud. Guilherme José Purvin de Figueiredo. *A Propriedade no direito ambiental*. Editora ADCOAS. 2 Ed. – Rio de Janeiro: Explanada, 2005, p.96.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

A área de políticas públicas aborda os temas relacionados ao papel do Estado ou do terceiro setor em relação a questões sócio-ambientais. A importância das políticas ambientais no enfrentamento dos problemas ambientais e para preservação do meio ambiente constitui um poderoso instrumento de proteção dos cidadãos contra o abuso de poder na utilização dos recursos naturais. O desenvolvimento sustentável deve ser a tônica, uma vez que não obsta o desenvolvimento integral, apenas evita a vitimização ambiental.

As políticas públicas ambientais devem estar voltadas para o equilíbrio e a harmonia entre o direito de se desenvolver e o de preservar, envolvendo a todos: governos, comunidade, empresários. O governo se responsabiliza pela fiscalização e aplicabilidade, a comunidade pode auxiliar na fiscalização e nas tomadas de decisões e o empresário, no planejamento adequado de sua atividade econômica. O objetivo da política pública ambiental, em última análise, é preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, enfatizando o meio ambiente como um patrimônio público de uso coletivo e a racionalização do uso do solo, subsolo, da água e do ar.¹¹⁹

As políticas ambientais desenvolvidas para proteção e preservação do meio ambiente podem ser também, privadas, como o caso das ONGs. Todas as políticas ambientais são muito importantes para proteção do meio ambiente, mas somente as políticas públicas são capazes de estabelecer, no plano jurídico, um tratamento global na defesa do meio ambiente. Para realizar tal feito o poder público necessita de um planejamento integrado entre todos os níveis de governo, a União, os Estados e os Municípios, comprometidos com a preservação do meio ambiente. E, segundo Edis Milaré “o planejamento integrado das políticas públicas ainda não existe no Brasil,”¹²⁰ contudo, no plano Nacional, o poder público estabeleceu metas e objetivos de uma Política Nacional do Meio Ambiente, com escopo de disciplinar e ordenar as ações governamentais de preservação e proteção do meio ambiente. Neste sentido, a lei 6938/81, define quais as prioridades das políticas públicas e quais os instrumentos que o governo utiliza para garantir que a sociedade tenha uma sadia qualidade de vida. O objeto de pesquisa

¹¹⁹ SÉGUIN, Elida. *O direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro. Forense, 2002. p. 234.

¹²⁰ MILARÉ, Edis. *Direito do meio ambiente -3ª ed.rev. atual. e ampl.* São Paulo, RT, 2004. p.385.

deste capítulo não se refere às unidades de conservação, utilização do solo ou desapropriação, e sim ao planejamento e aos instrumentos, uma vez que as outras medidas foram estudadas em capítulos anteriores.

5.1. PLANEJAMENTO

A princípio denota idealização, na política ambiental, demonstra prevenção. Nela, evita-se o imprevisto. Por meio do planejamento, avaliam-se as ações, os efeitos, as causas, as responsabilidades, a interação entre as políticas públicas ambientais e as atividades econômicas, o espaço territorial, a valorização, o valor gasto com estudos de impactos ambientais, entre outros. O maior desafio consiste em buscar o equilíbrio entre o esperado desenvolvimento econômico e a preservação da sadia qualidade de vida.

O planejamento significa planejar detalhadamente todas as possibilidades de atuação do poder público, neste caso o ambiental, pois o administrador público é quem executa as ações e necessita ter consciência de sua responsabilidade para assegurar que a sociedade tenha um desenvolvimento sustentado e o meio ambiente seja respeitado. No Estado democrático de Direito, a participação da sociedade nos temas relacionados com o meio ambiente se traduz em democracia participativa em que o Poder Estatal e a sociedade discutem e decidem quais são os planos a serem executados no local. Assim a sociedade participativa tem a possibilidade de controlar o poder político governante, pautado na excussão das políticas públicas ambientais e nas verbas destinadas para tal feito, bem como fiscalizá-las. Planejar trata-se então de uma “ação qualificada de intervenção municipal, quer pelo seu poder de polícia administrativo, urbanístico, quer pela prestação de serviços públicos urbanísticos e pelo fomento urbanístico, não se improvisa, pois se quer a cidade viável porque é preciso organizá-la.” (CASTRO, José Nilo. *Direito municipal positivo*. Del Rey, Belo Horizonte, 1991, p.263. Apud. ELIDA Séguin. *O direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro. Forense, 2002. P.257). Segundo Elida Séguin¹²¹, o processo de planejamento é um ato político de natureza técnica, composta de três fases: a decisão, o plano propriamente dito e a implantação. O planejamento oriundo das políticas públicas ambientais foi inserido no

¹²¹ SÉGUIN, Elida. *O direito ambiental: nossa casa planetária*. Forense, 2002. Pág258.

nosso ordenamento jurídico inicialmente pela Lei 6.938, de 31/08/1981 e materializado no Art.2º, inciso III: “planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais”.

5.2. INSTRUMENTOS

Os instrumentos têm a finalidade de viabilizar os objetivos do poder público na execução das políticas públicas, por meio de medidas e procedimentos, tendo em vista a preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. (art.9º, Lei nº. 6.938/81).

5.2.1. Controle e Zoneamento

Inicialmente, buscaremos algumas definições de zoneamento e num segundo momento, aprofundaremos sobre zoneamento ambiental, que é o nosso objeto de pesquisa aqui referendado. Quem primeiramente buscou essa definição foi o direito norte-americano, com o termo *zoning* utilizado pelo professor Yves Prats “cujo conteúdo no direito urbanístico, na França, é mais preciso e mais restrito. É a técnica consistente em determinar nos documentos de planificação urbana o destino da utilização do solo segundo a natureza das atividades dominantes, definindo aquelas que serão permitidas”¹²².

Embora o termo fosse utilizado primeiramente no direito comparado, grande parte da doutrina brasileira concorda com a definição. Pelo fato ser ainda pouco estudado pelos estudiosos do direito brasileiro, concorda que o zoneamento é uma forma de limitar a atividade econômica, no uso **indiscriminado** (grifo nosso) do solo sem um planejamento adequado seja incentivando ou reprimindo condutas.

Outra definição de zoneamento colocada pelo professor José Afonso da Silva: “Constitui um procedimento urbanístico, que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse coletivo do bem-estar da população”¹²³.

¹²² Apud, MERLIN, Pierre - Dictionaire de L' urbanisme et de L' aménagement, Paris, PUF, 1988, p.715

¹²³ SILVA, José Afonso da – Direito Urbanístico brasileiro, São Paulo, RT, 1981, p. 291.

Parece evidente que o zoneamento é uma forma de utilização do solo pautada em normas de procedimentos administrativos ou legais de intervir na atividade econômica para efetuar o controle sobre os efeitos decorrentes do “processo de crescimento econômico¹²⁴”, dentro de uma perspectiva urbanística. Contudo, hoje, focamos também o zoneamento ambiental, que o professor Paulo de Bessa Antunes descreve com muita perspicácia: “Uma forte intervenção estatal no domínio econômico, organizando a relação espaço-produção, alocando recursos, interditando áreas, destinando outras para estas e não para aquelas atividades, incentivando e reprimindo condutas”¹²⁵,

Vale dizer que a atividade econômica rural também necessita de regras e normas de utilização dos espaços territoriais com escopo de organizar o espaço-produção e o zoneamento ambiental, embora seja um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, e o zoneamento agrário estar diretamente ligado a normas de utilização do solo seja voltado para a produção agrícola ou delimitando as áreas a ser preservadas.

O zoneamento agrário está delimitado na Lei nº. 4.504, denominado de Estatuto da Terra, onde o administrador público buscou estudar como e quais as áreas eram prioritárias para executar o zoneamento rural.

Importante frisar que existem algumas situações de áreas que são terminantemente vedadas qualquer utilização do solo, seja nas áreas urbanas ou rurais, tais como: “em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, que tenham sido aterrados com material nocivo á saúde pública, com declividade igual ou superior a 30%, as áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até sua correção¹²⁶.

O zoneamento urbano e ou ambiental é um importante instrumento administrativo que visa a dar diretriz à iniciativa privada, sedimentada na razoabilidade e instrumentalidade para a atividade econômica, quando envolvem mudanças no meio ambiente. A lei agrícola nº. 8171/91, trata do uso racional do solo.

Art. 19. O Poder Público deverá:

(...)

II - disciplinar e fiscalizar o uso racional do solo, da água, da fauna e da flora;

¹²⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa – Direito Ambiental, Rio de Janeiro, Editora Lúmen Júris, 1999, p. 126.

¹²⁵ idem 127.

¹²⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. – Curso de direito ambiental brasileiro, 5º ed. editora Saraiva. p.287.

- III - realizar zoneamento agroecológicos que permitam estabelecer critérios para o disciplinamento e o ordenamento da ocupação espacial pelas diversas atividades produtivas, bem como para a instalação de novas hidrelétricas;
- IV - promover e/ou estimular a recuperação das áreas em processo de desertificação;
- V - desenvolver programas de educação ambiental, a nível formal e informal, dirigido à população;
- VI - fomentar a produção de sementes e mudas de essências nativas;
- VII - coordenar programas de estímulo e incentivos à preservação das nascentes dos cursos d'água e do meio ambiente, bem como o aproveitamento de dejetos animais para conversão em fertilizantes.

O Poder Público com objetivo de ordenar a ocupação do solo de forma adequada buscou por meio das políticas públicas, orientar e disciplinar a iniciativa privada na ocupação salutar do solo. Neste aspecto o planejamento é fundamental no exercício de suas funções. Neste caso a Lei é um importante instrumento do Estado, razão pela qual constitui um dever e não de faculdade. Com o advento da Lei 8171/91 o Estado, no exercício de sua função passa a cuidar da saúde e preservação da vida, que são fundamentais para existência humana. Daí a razão pela qual o Estado deve disciplinar e fiscalizar os bens ambientais essenciais a sadia qualidade de vida. Ao intervir na propriedade privada para disciplinar e estabelecer critério de ocupação por meio do planejamento, o poder público, buscou restringir o uso integral da propriedade privada, bem como limitou o exercício do direito de propriedade para garantir a sustentabilidade.

Outro meio que o Poder Público encontrou para garantir a sustentabilidade foi promover incentivos e programas de educação, recuperação das áreas afetadas, de fomento as áreas degradadas entre outras. Todavia o Poder Público claudica em algumas áreas e continua omissa, pois os rios continuam sendo poluídos, o desmatamento irregular continua, os loteamentos clandestinos persistem, os animais da fauna nacional continuam sendo contrabandeados, como se vê nos jornais televisionados de todo o Brasil, a Flora brasileira são alvos constantes de indústrias farmacêuticas e cosméticos, etc.

A educação ambiental prevista no texto legal, com raras exceções, é colocada para a população de forma a conscientizar a gravidade da destruição do meio ambiente e a importância de sua manutenção, a responsabilidade de todos com a preservação e proteção, etc. Entretanto, ao instituir o zoneamento agroecológico o legislador buscou meios de proteger o meio ambiente e limitar o proprietário ou qualquer outra pessoa detentora da coisa na utilização do solo, bem como responsabilizá-los solidariamente por eventuais agressões ao

meio ambiente oriundas do abuso da atividade econômica ou da inobservância das regras legais.

O zoneamento instituído em áreas próximas às unidades de conservação bem como sua utilização depende de projetos administrativos que caberão ao Poder Público analisar conforme o caso¹²⁷. Todavia o zoneamento ambiental rural imposto pelo poder público, estando próximo das unidades de conservação ou não, pode constituir um limite ao direito de propriedade, uma vez que há imposição legal quanto à utilização do solo.

Nas áreas particulares em que possuem refúgios de vida silvestre e monumentos naturais podem ser criados animais domésticos e cultivadas plantas consideradas compatíveis com a finalidade da unidade, de acordo com o que dispuser o seu plano de manejo (art. 31da Lei do SNUC).

Importante verificar que, em se tratando de glebas localizadas em áreas de interesse especial, como, por exemplo, as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do Município, ou que pertença a mais de um, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, bem como quando o loteamento abranger área superior a um milhão de metros quadrados, aos Estados caberão o exame e a anuência previa para posterior aprovação pelos Municípios¹²⁸.

As áreas particulares entorno das unidades de conservação que permitem ao proprietário usar o solo de acordo com as regras do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) somam com outras afins um conjunto de normas e leis que auxiliam o proprietário rural exercer sua atividade econômica sem afetar o meio ambiente e paralelamente sem impedir o exercício do direito de propriedade. Por exemplo, a Lei 4504/64 ou Estatuto da Terra, a Lei 6938/81 e a Lei 8171/91, são diretrizes para a iniciativa privada se desenvolver de forma sustentável e um meio de garantir que o direito de propriedade seja respeitado. O Estado, para garantir um desenvolvimento sustentado, necessita de Políticas Públicas voltadas para o bem estar coletivo.

As leis citadas limitam de algum modo, o exercício da atividade econômica, pois são pautadas em políticas agrícolas de interesses públicos sopesados em valores sociais oriundos de uma mudança de paradigma. Logo, pode-se concluir que o zoneamento agroecológico

¹²⁷ Lei 8171/91. art. 26 *Caput*.

¹²⁸ FIORILLO. Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro, 5º ed. Editora Saraiva 2004. p..286.

pautado nas políticas públicas que têm como objetivo o desenvolvimento sustentável são fundamentais para a sadia qualidade de vida da sociedade. Contudo, há questões atuais que insistem em desafiar o administrador público, no que toca ao desenvolvimento sustentável urbano e rural, por exemplo, a questão da monocultura da cana-de-açúcar no Estado de São Paulo. Em recente pesquisa, pôde-se constatar que houve um aumento significativo de áreas plantadas com cana-de-açúcar¹²⁹.

Segundo a Associação Cultural Ecológica Pau Brasil a monocultura da cana-de-açúcar na região de Ribeirão Preto é a principal responsável dos males a saúde, fato comprovado pelas inúmeras queimadas da região, onde a poluição atmosférica prejudica a saúde de toda a população¹³⁰.

Hodiernamente, em 2003 a área plantada era de 2.817.604 hectares e no ano seguinte passou para 2.951.804 hectares, ou seja, um aumento 134.200 hectares em apenas um ano, mas o desafio continua. Atualmente a cana-de-açúcar ocupa áreas antes tradicionalmente ocupadas com pecuária, e vem ganhando terreno em todas as regiões do país. O poder público, no entanto regula essa situação através do zoneamento agroecológico, previstos na Lei 6938/81 da Política Nacional do Meio Ambiente:

Artigo 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

(...)

II - o zoneamento ambiental;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamento e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção de degradação ambiental.

O zoneamento ambiental oriundo das políticas públicas garante à sociedade um meio de proteger o meio ambiente natural rural e urbano ao mesmo tempo em que constitui um dos maiores limitadores ao direito de propriedade. O proprietário rural no exercício de sua atividade fica vinculado as Políticas Públicas de proteção e preservação do meio ambiente,

¹²⁹ <http://www.ibge.gov.br/estadosat/>

¹³⁰ FERREIRA, Manoel Eduardo Tavares. Artigo: *A queimada da cana e seu impacto socioambiental*. Revista eletrônica Adital. Disponível: <http://www.adital.com.br> Acesso em 25 abril 2007.

uma vez que as ações dos proprietários rurais estão sujeitas à licenças, autorizações, controle e fiscalização dos órgãos competentes.

5.2.2. Atividades poluidoras

A bem da verdade, quando falamos em tutelar o meio ambiente, significa dizer coibir todo e qualquer tipo de degradação ao meio ambiente, vale dizer que o Estado tem por obrigação inibir as propriedades privadas que no exercício de sua atividade econômica tem grande chance de poluir o meio ambiente ou pelo menos ser um possível potencial poluidor. E, a par disso, na primeira convenção internacional ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, os ambientalistas vislumbraram a possibilidade de recuo na “degradação ambiental”, apesar de prevista na legislação brasileira algumas situações.

Todavia, a legislação brasileira (destacamos aqui o meio ambiente natural rural), ao contextualizar os instrumentos de defesa ambiental na Lei 6938/81, procurou indicar a iniciativa privada que algumas atividades do meio rural são potencialmente poluidoras, fato que para uns constitui um verdadeiro recado aos poluidores e, neste sentido, os órgãos competentes fixaram metas de proteção ambiental calcadas no texto constitucional com objetivo de proteger o meio ambiente natural e simultaneamente permitir que o princípio da livre iniciativa seja respeitado.

“(…) é mais que um recado aos poluidores em potencial, mediante o mais alto grau hierárquico de leis de um país adepto do sistema jurídico romano. (...) trata na realidade, de uma verdadeira restrição à atividade econômica”¹³¹.

A possibilidade de recuo na degradação ambiental era vista pelos países em desenvolvimento como um retardamento no progresso tecnológico, como um atraso rumo ao progresso, e o bem ambiental tido como infinito. O lema era progredir a qualquer custo e o Brasil na década de 70 foi um grande incentivador desses ideais. Nunca na história dos cerrados pôde-se notar tamanha quantidade de desmatamento. Foi época de surgimento de várias cidades, havia institutos criados com fins de abrir novas fronteiras agrícolas. A

¹³¹ MACEDO, Clarisse Ferreira. *Direito Ambiental Econômico e a ISO 14000*, pág.110. Ed. RT, São Paulo, 2004.

experiência mostra a urgência em tratar o meio ambiente natural equilibrado de forma a garantir a sobrevivência das espécies da fauna, flora, ar e outros, garantindo a permanência desses recursos para a humanidade futura, bem como garantir também a continuidade da atividade econômica de forma sustentável.

A convenção internacional ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, conhecida como Eco 92, serviu para conscientizar e alertar as autoridades da época de que o meio ambiente natural são recursos finitos e que usados de forma irracional, fatalmente levará a uma condição insustentável, comprometendo toda atividade econômica, bem como a qualidade de vida do planeta. Embora a preocupação de proteger o meio ambiente já se encontrasse descrito no texto constitucional no Art.225, outras normas também tratam do assunto que por sua vez são recepcionadas pela Constituição Federal de 1988. Tudo com vistas à proteção do meio ambiente natural, para minimizar a degradação ambiental e garantir a qualidade de vida do orbe.

Paradoxalmente, algumas atividades do meio rural se mantêm alhures às questões ambientais. “O Brasil, apesar de ser um país continental, utiliza inadequadamente seus recursos naturais devido à precariedade da formação cultural e à falta de uma política efetiva que estimule o desenvolvimento sustentável”¹³².

A poluição oriunda da desinformação e da falta de uma política de desenvolvimento sustentável causa infinitos males ao meio ambiente, entre eles a suinocultura. Esta, constitui um poluente implacável afetando a qualidade da água de beber além de causar mortalidade expressiva de peixes e a proliferação de insetos como o borrachudo.

Diante dessa e outras situações, a sociedade começa a manifestar o seu descontentamento pelas conseqüências da poluição causadas por dejetos animais. Daí surge para os legisladores a obrigação de regulamentar o uso adequado da propriedade rural face o princípio da livre iniciativa.

¹³² LIMA, Gustavo J.M.M. de. A poluição por dejetos de suíno e o papel dos técnicos e nutricionistas. EMBRAPA. Centro nacional de pesquisa de suínos e aves. Disponível: <http://www.bichoonline.com.br/artigos/embrapave0001.htm>

5.2.3. Dano Ecológico

Para melhor conceituarmos dano ecológico buscamos no direito comparado uma definição, que entendemos melhor definir e que foi citado por Paulo Afonso Leme Machado “(...) um dano resulta de um impacto sobre o meio ambiente se ele é causado por substâncias químicas, vibrações, ruídos, pressões, radiações, gás, vapores, calor ou outros fenômenos que se difundem no solo, no ar e na água”. Dano ecológico propriamente dito seria, portanto, toda agressão ao meio ambiente artístico, natural e construído que resulte em diminuição do equilíbrio e pelo qual agressores são diretamente responsáveis depois de constatado em perícia ambiental¹³³. O jurista José Afonso da Silva assim conceitua dano ecológico “(...) é qualquer lesão ao meio ambiente causada por condutas ou atividades de pessoa física ou jurídica de direito público ou de direito privado”.¹³⁴

Importante dizer que o dano ecológico foi previsto no texto constitucional devido à constante agressão ao meio ambiente, que decorria do abuso da atividade econômica predatória ou mesmo ilegal. Fato que levou o legislador a adotar políticas públicas voltadas para o meio ambiente para que fosse preservado para gerações seguintes e também as presentes, daí a preocupação em dar aos agressores tratamento adequado e ao mesmo tempo eficiente, eficaz, contínuo, calcado nos princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade. Ao instituir multas e mesmo responsabilizando-os cível e criminalmente, as políticas públicas embasadas nos princípios constitucionais que visavam à proteção do meio ambiente sopesada em valores metaindividuais da sociedade tinham por escopo recuperar a qualidade de vida bem como proporcionar o desenvolvimento sócio econômico do país.

Neste sentido, o dano ecológico necessita de instrumentos que viabilizem a efetiva tutela do ambiente para que o dano de difícil reparação e difícil valoração possa ser mensurado, uma vez que a reparação na maioria dos casos é no sentido de reparar o dano já ocorrido quando o que realmente se precisa é obstar a agressão¹³⁵. Assim a doutrina brasileira e o fundamento constitucional são no sentido de a responsabilidade civil ser objetiva¹³⁶, ou seja, é obrigado a ressarcir os danos causados ao meio ambiente, e o somatório das

¹³³ Lei nº. 9605/98, art. 17, 19.

¹³⁴ SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. Editora Malheiros, 2ª ed. 2ª tiragem. São Paulo, 1997. p. 207.

¹³⁵ MILARÉ, Edis. Direito do meio ambiente -3ª ed.rev. atual. e ampl. São Paulo, RT, 2004. Pg.669.

¹³⁶ DESTEFANE, Marcos. A responsabilidade civil ambiental e as formas de reparação do dano ambiental – Campinas: Bookseller,2005. Pág. 148.

indenizações civis e multas administrativas compõem o passivo ambiental, que representa contas a pagar e compromissos assumidos¹³⁷.

Nesta linha pode-se concluir que o dano ecológico é de difícil valoração uma vez que “... possui em si valores intangíveis e imponderáveis que escapam às valorações correntes”¹³⁸.

5.2.4. Bem Ambiental: Qualidade Ambiental

Após pesquisa sobre o tema na Conferência Mundial realizada em nosso país denominada de Agenda 21, pode-se constatar a preocupação com a preservação do meio ambiente, fato que levou os Estados do mundo inteiro a rever o conceito de desenvolvimento, uma vez que a destruição do orbe é passível de verificação. Houve, então, a necessidade de maior interação entre o homem e o meio ambiente natural. Entretanto, alguns fatores dificultam essa interação, entre eles temos a busca incessante do progresso.

Contudo, o legislador brasileiro, preocupado com o ocorrido no decorrer da história, mais precisamente na década de 70, em que se buscava o desenvolvimento a qualquer custo, buscou meios de oferecer a todos que residem no país uma garantia de que seus sucessores também poderiam gozar do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Valendo-se da experiência o legislador brasileiro de 1988 editou normas que viabilizassem a interação do homem com o meio ambiente natural entre outros. Nesse sentido o Art. 170, incisos e seguintes, da Constituição Federal da República, delimita a atuação da atividade econômica e garante que o meio ambiente seja preservado.

De acordo com os princípios elencados no Art. 170 da Constituição Federal, não podem ser conflitantes com os artigos 1º, III, e 3º, I, que rezam pela primazia de direitos que se fundamentam na dignidade da pessoa humana¹³⁹, Contudo, para se identificar qual o bem a ser protegido, há a necessidade de observarmos o Art. 225 da Constituição Federal.

¹³⁷ SÉGUIN, Elida. O direito ambiental: nossa casa planetária. Rio de Janeiro. Forense, 2002. Pág.347.

¹³⁸ Idem.

¹³⁹ CARRERA, Francisco. *Cidade Sustentável: utopia ou realidade*. ED. Lumen Júris, pág.40, RJ, 2005.

Podemos entender como bem ambiental todo e qualquer bem que venha a dar ao homem uma sadia qualidade de vida digna, ou seja, tudo que permite ao homem viver de modo saudável, bem como garantir que seus sucessores também vivam. “Vale dizer que bem ambiental é um direito de todos, de uso comum, essencial à sadia qualidade de vida, que deve ser protegido e preservado, defendido por todos e por fim que esse ambiente seja ecologicamente equilibrado, sem o qual não se teria a qualidade de vida”¹⁴⁰.

É salutar ao direito definir os reais contornos do bem ambiental, para garantir à sociedade e à economia a sustentabilidade das cidades, bem como da atividade econômica e, conseqüentemente um desenvolvimento qualitativo. Para tanto, é necessário que o administrador público corrobore com o direito por meio de uma fiscalização adequada e eficiente, pois cada bem protegido pressupõe mais qualidade de vida. O princípio do poluidor-pagador não se confunde com permissão para degradar haja vista que: “(...) o princípio do poluidor-pagador não tem para nós a conotação de compra do direito de poluir. Trata-se de um corolário da responsabilidade objetiva”¹⁴¹.

O bem ambiental bem definido e protegido, constitui para a atividade econômica uma diretriz dentre as quais a prática econômica estará vinculada a uma responsabilidade social, onde a sociedade é a maior beneficiária, e a sustentabilidade das cidades estaria garantida, uma vez que cuidando adequadamente e protegendo a flora, a fauna, as ilhas entre outros, a qualidade de vida e a continuidade ou manutenção de bens ambientais fatalmente asseguraria a existência da atividade econômica rural.

5.2.5. Terras Indígenas

Atualmente o grande desafio que aflige os diversos grupos indígenas se dá no campo da preservação e manutenção das terras indígenas. A história tem demonstrado que a falta de regulamentação dos dispositivos legais, tais como a demarcação, está longe de ser cumprida. Contudo, a Constituição Federal republicana menciona a sua titularidade como terras de domínio da União e, portanto, inalienáveis e indisponíveis.

¹⁴⁰ MACEDO, Clarissa Ferreira. *Direito Ambiental Econômico e a ISO14001*. São Paulo. Ed. RT, 2004.p.72.

¹⁴¹Idem, p 95.

Vale dizer que: “As terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas são bens de propriedade da União. (...) e tais terras são destinadas à posse permanente dos indígenas e eles cabe o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes em seu interior (CF, art.231, §2º)”¹⁴². Contudo, no Estado de Rondônia, a coordenadora da Associação de Defesa Etno-Ambiental Kanindé em parceria com a ONG WWF-Brasil informa que as violações ao artigo 231 da Constituição acontecem em várias terras indígenas, não só em Rondônia, como em outras partes do país¹⁴³. Segundo ela as autoridades governamentais não se mobilizaram de forma efetiva para coibir esse tipo de agressão às reservas indígena, razão pela qual as populações indígenas se encontram comprometidas, ademais os governantes estão sendo omissos, negligentes ou coniventes com a devastação de extensas áreas de floresta.

As Terras indígenas e unidades de conservação de um modo geral têm sofrido todos os tipos de agressões seja pelas invasões ou mesmo com a abertura de novas áreas com escopo de desenvolver atividades de pecuária, garimpo, caça, pesca e extração de madeira. Os desmatamentos clandestinos são tão agressivos que não respeitam sequer as matas ciliares. Os órgãos responsáveis para fiscalizar esse tipo de ação não possuem contingente humano necessário e preparado, o número limitado de homens para atuar no estado prejudica o trabalho, etc.

Destarte, no que toca a *habitat* e modo de viver se dá no campo da antropologia e a antropóloga Alcídia Rita Ramos afirma:

No passado, quando não havia grandes pressões de fora sobre a quantidade de terra a ser utilizada para cada sociedade indígena, a questão da manutenção de fronteiras territoriais não chegava a se colocar de maneira categórica. Todos tinham o direito de utilizar os recursos do meio ambiente na forma de caça, pesca coleta e agricultura, sem que divisas rígidas fossem mantidas entre aldeias mesmo sociedades vizinhas.

É importante ressaltar que as terras indígenas sem demarcação são alvos de constantes conflitos agrários, e sua manutenção e preservação se vêem comprometidas, fato que se pode acompanhar em revistas e jornais televisionados, do Brasil e do mundo, como, por exemplo, a exploração de terras indígenas por madeireiros e garimpeiros. Embora a legislação brasileira

¹⁴² Antunes, Paulo de Bessa – Direito Ambiental, Rio de Janeiro, Editora Lúmen Júris, 1999, p. 461,462.

¹⁴³ TAITSON, Bruno. Terras indígenas e unidades de conservação sob ameaça- artigo eletrônico. Fonte: WWF-Brasil.Disponível:
http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/meio_ambiente_brasil/amazonia/amazonia_noticias/index.cfm?uNewsID=7060 – Acessado:24/09/2007.

proíba qualquer tipo de exploração em áreas indígenas, existem possibilidades em que essas áreas sejam exploradas como o caso do Artigo 49 da Constituição Federal no seu inciso XVI, que determina: “Art.49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...)XVI – autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais”.

As terras indígenas, de modo geral, em quase todo território nacional, são alvos de muita cobiça do homem, pelas inúmeras riquezas presentes. Outro fator que leva a constante invasão das terras indígenas é a falta de controle e fiscalização oriunda da falta de material humano. No que toca a limitação do Direito de propriedade o Poder Público, pela morosidade, vontade ou omissão acaba por fomentar conflitos nas áreas rurais que não foram demarcadas ou regularizadas. Apesar de serem terras da União, também constituem fator limitador ao direito de propriedade, pois os legisladores constituintes não regulamentaram o uso das terras, acarretando em conflitos no meio rural, especificamente nas reservas indígenas.

5.3. A LEI

A lei corresponde a uma das medidas ou instrumento entre os mais eficazes das políticas públicas ambientais de proteção e preservação do meio ambiente, ao direcionar e padronizar as condutas humanas. A aplicação das leis ambientais, de forma geral, provoca na sociedade diversos conflitos: a obrigatoriedade de utilizar o solo de forma adequada, a utilização da água de forma racional, a poluição do ar, etc. Essas questões que envolvem a sociedade necessitam de legislação específica, haja vista que a qualidade de vida não pode ter enfoque microscópico, sendo necessária uma visão holística dos temas. E nesse sentido, Elida Séguin afirma que “No meio ambiente tempo e espaço tem dimensão específica e não se pode abrir mão de interesses que transcendem fronteiras políticas e temporais.” Vale dizer que as leis ambientais que visam à proteção e à preservação do meio ambiente não podem e não devem estar sujeitas a interesses individuais ou políticos momentâneos. A tutela do ambiente deve ser de forma a se perpetuar no tempo, pois diz respeito a toda a vida do orbe.

Ademais, os efeitos danosos ao meio ambiente não se apresentam de imediato, alguns levam anos para se apresentar e em escala indefinida e indeterminável, como é o caso do acúmulo de lixo oriundo do vidro, que leva centenas de anos para se decompor. Outro

aspecto são os que dizem respeito à causa e efeito, pois existem danos impossíveis de reconstituírem a situação *a quo*. A lei ambiental deve ser uma garantia para a sociedade que busca a sadia qualidade de vida, indicativo para atividade econômica que utiliza os bens ambientais de forma adequada e paralelamente responsabiliza quem usa de maneira inadequada, ou seja, que prejudique o equilíbrio ecológico natural e causando simultaneamente danos à coletividade. A legislação adequada se traduz em benefícios para todo corpo social, pois disciplina as atividades humanas oriundas de condutas variadas, promove o desenvolvimento de forma sustentável, impede o abuso da atividade econômica, além de promover o crescimento ordenado.

O princípio da reserva legal é, sem dúvida, um dos instrumentos mais eficazes das políticas públicas ambientais de proteção e preservação do meio ambiente, pois além de disciplinar as atividades humanas permite que a sociedade participe das decisões que envolvem o meio ambiente, bem como obriga o poder público a proteger e preservar o meio ambiente. Todavia, as políticas ambientais para serem eficientes e eficazes necessitam ser estudadas e planejadas.

5.4. PODER DE POLÍCIA

O Poder Estatal, revestido pelo poder de polícia, é um dos instrumentos mais eficazes na aplicabilidade das políticas públicas. É por meio dele que o Estado controla as atividades e os interesses individuais a fim de manter a convivência harmônica entre o homem social e o meio ambiente. O Poder de Polícia impõe ao homem, que por meio de sua conduta ultrapassa os limites legais permitidos, sanções e restrições que decorrem do princípio da auto-executoriedade¹⁴⁴. Contudo, o administrador público quando atua, para manter a ordem pública, revestido pelo poder de polícia, não pode ultrapassar os limites do princípio da legalidade, limitando-se assim ao exercício das garantias constitucionais. Vale dizer que sua atuação deve ser proporcional e sem exageros.

No mesmo sentido, Elida Séguin, no dizer de Norberto Bobbio define poder de polícia como sendo

¹⁴⁴ ELIDA Séguin. *O direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro. Forense, 2002. Pág274.

É a função do Estado que se concretiza numa instituição de administração positiva e visa a pôr em ação as limitações que a lei impõe à liberdade dos indivíduos dos grupos para salvaguarda e manutenção da ordem pública, em suas várias manifestações: da segurança das pessoas à segurança da propriedade, da tranqüilidade dos agregados humanos à proteção de qualquer outro bem tutelado com disposição penal. (BOBBIO, Norberto: Dicionário de Polícia, 4ªed., vol I, Brasília,DF,Editora Universitária de Brasília,1992,p.563.Apud. ELIDA Séguin. *O direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro. Forense, 2002. Pág275).

O Poder de Polícia ambiental decorrente do Poder Público, especificamente do executivo, não pode ser arbitrário nem amplo e nem indefinido, pois sua função é apenas limitar e disciplinar os atos que envolvem o meio ambiente, bem como conceder licenças ou autorizações/permissões uma vez que o exercício das atividades econômicas necessita de tal regulamentação.

O Poder de Polícia ambiental de natureza administrativa objetiva a fiscalização do meio ambiente e contempla também medidas corretivas, bem como procura coibir a prática da infração. Daí a diferença entre o poder de polícia administrativa e outras formas de poder de polícia. No primeiro exemplo a polícia é voltada para área técnica específica e o segundo voltado para a manutenção da ordem pública

Cabe destacar que “o Poder de polícia administrativa ambiental, nunca será eficazmente exercido sem uma pedagogia adequada de situações”¹⁴⁵ uma vez que a sociedade não está devidamente educada no trato com os bens ambientais. Desse modo, alguns atos da administração pública que impõem uma punição não devem ser considerados inadequados uma vez que esse ato pode fazer parte do processo educativo.

5.5. LICENÇAS AMBIENTAIS

Licenciamento ambiental é uma série de fases com regras próprias dentro do direito ambiental, que compõe o procedimento administrativo para ao final conceder a licença ambiental e dessa forma, atestar que determinada atividade econômica não causa danos ao meio ambiente. Todavia, por se tratar de uma série de fases, não é possível identificar isoladamente a licença ambiental, uma vez que é vista como um ato declaratório e vinculado.

¹⁴⁵ MILARÉ. Edis. *Direito do meio ambiente* -3ª ed.rev. atual. e ampl. São Paulo, RT, 2004. p.680.

A licença ambiental se encontra definida na Resolução do CONAMA nº. 237/97 Artigo 1º, II, *in verbis*:

Ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão se obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental

O objetivo das licenças ambientais é o de tutelar e controlar as atividades potencialmente poluidoras, bem como aquelas que possam, de alguma forma, degradar o meio ambiente. Vale dizer que é uma maneira preventiva de proteção do bem ambiental. As licenças ambientais não podem contrariar as regras, ou seja, não estão autorizadas a degradar o meio ambiente, o que significa que, em alguns casos, a licença administrativa seja considerada de caráter definitivo, a concessão dada pelo poder público pode ser revogada desde que haja interesse público. No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de São decidiu, *in verbis*:

As normas urbanas são de ordem pública, cogentes, sem que se possa contrapor direito adquirido. Essas normas [...] são de coesão, porque buscam a ordenação e a transformação da realidade. [...] Assim, a aprovação de projeto de construção não desobriga o proprietário de observar exigência instituída por lei posterior [...]. descabido é compreender que, com base em licença concedida anos atrás, o autor possa causar toda e qualquer degradação ambiental, Felizmente os tempos são outros, e essa visão privada não mais prevalece¹⁴⁶.

As licenças ambientais são importantes instrumentos de controle do administrador público no trato com os bens ambientais, e a ausência delas pode implicar, para a atividade econômica, a interdição e a suspensão de financiamento. Mas existem outros documentos técnicos, como veremos a seguir: a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI), a Licença de Funcionamento (LF), entre outros documentos necessários, tal como o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

¹⁴⁶ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Ação rescisória 178.554-1/6. Rel. Leite Cintra. DOE de 1193. Apud. Raimundo Alves de Campos Junior. *O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente*. 1ª ed.(ano 2004), 4ª tir./Curitiba: Juruá, 2007.

5.6. LICENÇA PRÉVIA

A licença previa é outro instrumento das políticas públicas ambientais com escopo de proteger o meio ambiente e evitar a ocorrência de danos. É uma licença concedida antes a uma série de fases do empreendimento ou atividade. Nela têm-se a localização, a viabilidade ambiental, as condições a serem atendidas e como vão ser concebidas. A LP está prevista na Resolução do CONAMA nº. 237/97 no Art.8º:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação

O prazo máximo de validade é de cinco anos e não permite início de qualquer atividade empreendedora, ela apenas declara que os planos são viáveis.

5.7. LICENÇA DE INSTALAÇÃO

Este instrumento da política ambiental vem posterior à licença prévia. Neste, o empresário solicita licença que vê a viabilidade do empreendimento e autorização para instalar seu empreendimento (não substitui o alvará municipal de obras) de acordo com os planos, programas e projetos aprovados. Nesta fase do procedimento de licenciamento da atividade que será exercida no local, serão feitas as obras necessárias para implantação de instalações da futura indústria. O prazo para término das obras não pode ser superior a seis anos ou de acordo com o planejamento, se houver permissão.

5.8. LICENÇA DE OPERAÇÃO

A licença de operação é a última das fases para o funcionamento do empreendimento. Nesta fase, só é concedida a licença depois que o empreendimento tenha cumprido todas as fases anteriores, daí estipulação de prazo mínimo, visto que o empreendimento não seria possível sem as fases da viabilidade e da própria construção do espaço físico do empreendimento. Todavia, a licença de operação também possui o prazo máximo para o início do funcionamento, previsto em dez anos.

A partir dessa fase, inicia-se o monitoramento, pelo poder público, das atividades licenciadas e de vigilância pela comunidade.¹⁴⁷ É a partir desta fase que também é possível verificar e analisar quais os efeitos e danos que o empreendimento pode causar ao meio ambiente, o comprometimento do entorno, entre outras conseqüências.

Destarte, se o início do funcionamento não for possível, o empresário deve antecipadamente solicitar a renovação da licença de operação, ficando a cargo do órgão ambiental a fixação de novo prazo ou renovação. O prazo para requerer a mudança de data do término LO deve ser de 120 dias. A decisão do órgão ambiental deve ser motivada, e a nova licença pode requerer que sejam feitos novos estudos e exigências inclusive levar em conta a nova realidade social local.¹⁴⁸

¹⁴⁷ELIDA Séguin. *O direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro. Forense, 2002. p. 282.

¹⁴⁸ Idem. p. 282.

6. IMPACTO AMBIENTAL DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS NO MATO GROSSO DO SUL: O CASO DO MUNICÍPIO DE TRÊS LAGOAS.

O processo de ocupação das terras do Mato Grosso do Sul foi determinado não só por fatores geo-políticos, mas, sobretudo, pela necessidade de desenvolvimento e modernização. A partir da divisão geo-política que o processo de ocupação, deu início a corrida em busca do progresso e do desenvolvimento. Hodiernamente pôde se constatar concomitante ao processo de ocupação, o desmatamento e as infinitas formas de agressão ao meio ambiente natural. Justamente nessa perspectiva de corrida para o progresso e desenvolvimento, é que o município de Três Lagoas, num processo contínuo, se fundou para chegar ao Desenvolvimento sustentável.

6.1. MATO GROSSO DO SUL

O Estado do Mato Grosso do Sul é relativamente novo. Criado em 11 de outubro de 1977 com a divisão Geopolítica do Estado de Mato Grosso, passando a ser denominado Mato Grosso do Sul devido à sua localização geográfica. Inicialmente o progresso e o desenvolvimento se deram com a oficialização do projeto de divisão do Estado do Mato Grosso, onde o governo Federal, por meio do Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PODOESTE) tinha por objetivo a construção de uma rede rodoviária básica, conjugada a um sistema de estradas vicinais e uma rede de silos, armazéns, usinas de beneficiamento e frigoríficos, assim como a realização de obras de saneamento em geral, retificação dos cursos d'água e recuperação de terras¹⁴⁹.

A modernização do quadro político geográfico na fronteira oeste do Brasil atende aos reclamos do desenvolvimento daquela área, que apresenta reais possibilidades de um grande surto de progresso nos próximos anos (...). Sua nova expressão territorial receberão da União apoio financeiro, quer na forma de ajuda para despesas iniciais de custeio, quer de investimentos complementares que acelerem a ultrapassagem da presente etapa desenvolvimento¹⁵⁰.

¹⁴⁹ RODRIGUES, J.Barbosa. *Isto é Mato Grosso do Sul*. Três Lagoas/MS: Biblioteca Universitária, 1978, p.19.

¹⁵⁰ Idem.

O Mato Grosso do Sul desde sua criação, já ostentava extensos cerrados e imensas planuras cobertas de gramíneas que formavam os campos compreendidos de vacaria, exceto a região de Dourados que apresentava matas. Na realidade, os principais responsáveis pelo povoamento foram os homens do pastoreio oriundo das terras de Minas Gerais que, em virtude do aumento progressivo dos rebanhos, procurou novas pastagens, pois ostentava extensos cerrados e imensas planuras cobertas de gramíneas que formavam os campos.

A entrada dos primeiros bovinos, no sentido de ocupar as extensas áreas de campos nativos, constituiu o primeiro marco de progresso e desenvolvimento. A economia que era quase na totalidade criação extensiva de bovinos; só depois as terras férteis foram ocupadas pela agricultura. A descoberta de ervas nativas nas cidades de Ivinhema, Amambaí, Ponta Porá e Bela Vista constituiu também um importante marco de desenvolvimento e de progresso. Passou-se a explorá-las comercialmente no sul do Mato Grosso do Sul, a atividade econômica estabelecida naquela região, fomentou o circuito da erva mate, cujo ciclo constituiu um verdadeiro oásis de desenvolvimento e progresso.

No início do século XX, nova leva de povoadores aportou à região, dessa vez vinda do interior do Estado de São Paulo, trazidos de início, pela construção de RFFN (Rede Ferroviária Federal Nacional) Itapura – Corumbá, fato que deu novamente grande impulso na criação de novas cidades tais como: Três Lagoas, Água Clara, Ribas do Rio Pardo, Porto Esperança, Sidrolândia entre outros.

Na verdade, o grande marco do desenvolvimento e progresso da Região Centro-Oeste, calcado num “desenvolvimento a qualquer preço”, pôde ser constatado pela devastação do bioma do cerrado que se deu com a construção de Brasília. A partir desse período, muitas correntes migratórias foram atraídas para a região em busca de incentivos e terras baratas, neste sentido as fronteiras agrícolas se expandiram numa velocidade nunca vista antes. Concomitantemente, o desmatamento ocorria na mesma proporção. Infelizmente, o legislador constituinte não vislumbrou a possibilidade de uma proteção maior do bioma cerrado, apenas previu a proteção de cinco biomas considerados de fundamental importância, são eles: a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal-Mato-Grossense e a Zona Costeira.

A agricultura e a pecuária no Mato Grosso do Sul firmavam-se como importante fonte de riqueza, crescendo e desenvolvendo-se de forma ainda rudimentar. As primeiras preocupações do Estado do Mato Grosso do Sul após sua criação, além de outras, foi buscar novas perspectivas para o crescimento econômico. Nesse ínterim, o meio ambiente não figurava ainda como elemento nuclear. Contudo, com o avanço da tecnologia, incentivo dos governos estadual e federal¹⁵¹, precisamente na década de 70, o quadro mudou, ou seja, a agricultura e pecuária que antes eram rudimentares, passariam por mudanças oriundas do avanço tecnológico, entre outros.

Efetivamente, as mudanças continuam ocorrendo e atualmente esse quadro mudou, pois o Estado que antes possuía uma atividade econômica precária e rudimentar, se consolidou como um dos mais importantes e avançados tecnologicamente. A partir daí houve a necessidade de que o proprietário rural mudasse profundamente alguns conceitos arraigados do direito de propriedade, a fim de proporcionar o efetivo desenvolvimento sustentável. Em face dessas mudanças de paradigma, é que o conceito de direito de propriedade tem se firmado como um direito relativo, ou seja, que o proprietário não pode exercer seu direito de propriedade de forma absoluta e deve respeitar alguns limites impostos pelo poder público. Vale dizer que o proprietário moderno, no exercício do seu direito, deve dar uma destinação à propriedade, ou seja, cumprir uma função social. O fato é que hoje o Legislador constituinte brasileiro de 1988 tratou de contextualizar na Constituição Federal da República. Neste sentido, o proprietário rural se adequou à nova realidade, buscou meios de progredir e desenvolver de forma a garantir a sustentabilidade do seu empreendimento.

Inicialmente a produção do Estado era voltada para o mercado interno, posteriormente a produção cresceu e havia a necessidade de buscar novos mercados. O centro-sul, mercado promissor e próximo, precisamente às regiões metropolitanas, era a saída para o excedente da produção, uma vez que a demanda pelos produtos aumentava.

Com o aumento da demanda, novas áreas foram abertas com escopo de garantir o crescente mercado do centro-sul. O lema, anterior à Constituição de 1988, era “desenvolvimento a qualquer preço”, ou seja, progredir sem preocupação de preservar o meio ambiente, pois havia a necessidade de suprir o consumo das grandes regiões metropolitanas, e

¹⁵¹ REIS, Maurício Rangel. *Os Benefícios da Criação*. Documento disponível: Biblioteca Dom Aquino Correa – CEUL. Três Lagoas – MS.

o bem ambiental parecia não ter fim. As terras do Mato Grosso do Sul, em sua maioria, eram constituídas de cerrados e, pela própria constituição vegetal, eram as mais cobiçadas e procuradas. Devido à facilidade e baixo custo de produtividade, houve um avanço sobre as áreas nativas em decorrência do aumento da atividade agrícola e pecuária.

Em todo o Estado do Mato Grosso do Sul pôde se constatar um aumento significativo no desmatamento oriundo do aumento da atividade agrícola e pecuária, fato que levou o legislador sul-mato-grossense a repensar sobre o conceito de progresso e desenvolvimento. Chegou-se à conclusão que, para evitar maiores danos ao meio ambiente, seria necessário que a sociedade se mobilizasse. A par disso, o legislador sul-mato-grossense editou normas ambientais calcadas em valores sociais que atendam à qualidade de vida da sociedade e da justiça social.

Com estes valores calcados na proteção e preservação do meio ambiente, o Legislador do Mato Grosso do Sul procurou impedir, por meio de normas e leis que danos ao meio ambiente, decorrentes do mau uso do solo, deveriam responder pelo abuso do direito. A DAEX (Departamento Especial de Apoio às Atividades de Execução do MP) verificou que o exemplo da figura abaixo que se refere á área degradada, decorre de um processo contínuo erosivo devido à falta de praticas conservacionista¹⁵². E a seguir, a imagem demonstra também a necessidade de intervenção do Poder Público na propriedade privada a fim de impedir que danos como este se torne freqüentes.



¹⁵² Ação Civil Pública. MP do Estado do Mato Grosso do Sul. Proc. Nº. 021.07.009686-5. Três Lagos-MS. P 4 e 5. 11/2007

Para demonstrar a urgência de proteção ao meio ambiente, há diversos dispositivos de proteção ao meio ambiente:

“O mau uso da Terra e dos elementos integrantes, para todas as condutas e atividades (humanas) lesivas, coloca em risco a sobrevivência neste vital planeta: o crescimento da produção econômica à custa de matérias-primas de recursos ambientais, notadamente nas últimas décadas deste século, vem ocasionando alarmantes crises globais, com profundos impactos sobre a biosfera; (...)”.

“a cada ano, 6 milhões de hectares de terras produtivas se transformam em desertos inúteis’, ‘se desgastam pela erosão e passam à condição de deserto, dessoram-se anualmente mais de 11 milhões de hectares de florestas em todo o globo (em terras altas, em zonas costeiras, com a extinção dentre outros valiosos ecossistemas, de inteiros manguezais); a lista de espécies animais e vegetais desaparecidas e em perigo de extinção, já alarmante, torna-se mais extensa em cada ano que passa, advertindo-se que as ‘tendências são terríveis: todos os dias desaparecem de 50 à 400 espécies de animais e plantas’. Acrescenta-se que ‘300 espécies de animais são extintas a cada dia em todo o mundo’.” (Dano ambiental Prevenção, Reparação e Repressão, Cood. Antônio H.V. Benjamin, vol.2, ed. RT, SP, 1.993, pág.90/470.)¹⁵³

O Ministério Público Estadual ingressou com uma Ação Civil Pública que tem por objetivo apurar os danos ambientais decorrentes da degradação ambiental, bem como obrigar o proprietário rural a conservar e recuperar o bem natural afetado. Contudo o MPE não impede que o direito de propriedade seja exercido, ou seja, não impede o homem de utilizar os recursos naturais existentes na propriedade, o que se veda é o mau uso.

A Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul tratou, no seu bojo, dos meios de proteger o meio ambiente, encontrando-se textualizado no Título VI da ordem social e econômica, capítulo VIII, no art.222 e seguintes a proteção do meio ambiente natural equilibrado.

“IV – compatibilizar o desenvolvimento econômico e social do Estado, com a preservação, o melhoramento e a estabilidade do meio ambiente, resguardando sua capacidade de renovação e a melhoria da qualidade de vida;”¹⁵⁴

As transformações decorrentes do desmatamento e do avanço tecnológico trouxeram conseqüências inevitáveis e de grande monta, como pôde ser constatado na imagem anterior.

¹⁵³ Op. Cit. Oliveira, Antônio Carlos Garcia de. MPE. Proc. N°021. 07.009686-5. Três Lagoas, MS.

¹⁵⁴ MATO GROSSO DO SUL. Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul. Poder Judiciário. S.d.

Todavia, o Poder Público, apesar de possuir os instrumentos necessários para proteção e preservação do meio ambiente, não está cumprindo seu papel de tutor dos bens ambientais. O Estado continua omissivo ou negligente, na questão, em pouquíssimos casos atua com veemência, pois deveria compatibilizar o desenvolvimento econômico com o social a fim de proporcionar a sustentabilidade.

Destarte, esses não são os únicos meios de agressão ao meio ambiente, o aumento populacional, apresentando um considerável número de favelas decorrentes do êxodo rural, de sem terras, do aumento do desemprego, de saneamento, de saúde, etc.

Segundo Eros Grau, as “altas taxas de desemprego, a crescente insegurança e precariedade das novas formas de ocupação, a exclusão social, deixam suas marcas em todos os cantos¹⁵⁵”. Com escopo de garantir a todos uma existência digna, foi que a Constituição Federal de 1988 procurou consagrar os princípios que visavam assegurar a todos existência digna fundada em valores do trabalho humano bem como na livre iniciativa, conforme os ditames da justiça social¹⁵⁶.

Neste sentido, o Estado do Mato Grosso do Sul não poderia deixar alheio o atual quadro social. O aumento do número de favelas, o desemprego e a exclusão social, são fatos que não se pode impor a apenas um segmento da sociedade, no caso a atividade econômica rural. A omissão dos governantes, a falta de dever cívico da população adulta e a deseducação da mocidade, são sem dúvida, também responsáveis¹⁵⁷ pelo atual quadro social.

Paradoxalmente aos fatos analisados, em alguns casos, a atividade econômica desenvolvida no meio rural na pessoa do proprietário, tidas como o vilão social e ambiental, cujos esforços de investimentos efetuados no setor têm sido ignorados, vêm desenvolvendo satisfatoriamente suas atividades e em sintonia com as modernas técnicas de defesa ambiental de desempenho sustentável, pois as empresas ecoeficientes estão na liderança de uma nova geração de oportunidades criadas pela transição rumo ao desenvolvimento sustentável¹⁵⁸.

¹⁵⁵ GRAU, Roberto Eros. *A ordem econômica na constituição de 1998: interpretação e crítica*. 8 ed. São Paulo, Malheiros, 2003, p.43.

¹⁵⁶ Idem. P. 208.

¹⁵⁷ SÉGUIN, Elida. *O direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 339.

¹⁵⁸ KINALAW, Denis C. *Empresa competitiva e ecológica: desempenho sustentado na era ambiental*. São Paulo: Makron Books do Brasil Editora Ltda., 1997. Apud. SÉGUIN, Elida. *O direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 339.

O Desenvolvimento Sustentado surge para o empresário rural como única alternativa de se manter no mercado, haja vista a necessidade de utilizar sua propriedade de forma adequada para não sofrer qualquer tipo de penalidade decorrente da ilegalidade. A atividade econômica desempenhada no meio rural em sintonia com a legislação ambiental e com as modernas técnicas de produtividade tem demonstrado que é possível se desenvolver e proteger o meio ambiente, concomitante com aumento de produtividade. A legislação ambiental do Estado do Mato Grosso do Sul possibilita essa adequação, prevista no Art.222:

IV - compatibilizar o desenvolvimento econômico e social do Estado, com a preservação, o melhoramento e a estabilidade do meio ambiente, resguardando sua capacidade de renovação e a melhoria da qualidade de vida¹⁵⁹

Destarte, algumas formas de desenvolvimento, apesar de previstas no texto constitucional republicano, como um direito, não são aceitas por parte da coletividade, no dizer de Canotilho “a idéia de um direito de propriedade absoluto e ilimitado, fruto das concepções político-econômicas do liberalismo, tem vindo a descaracterizar-se pela acentuação do fim social daquele direito em paralelo com a evolução dos sistemas político-econômicos para formas mais solidárias de participação dos cidadãos e das instituições.”¹⁶⁰.

Vale dizer que a moderna concepção de direito de propriedade não deve ser encarada como um obstáculo ao desenvolvimento, nem como agressão ao direito de propriedade. Todavia, permite a participação popular nas questões que envolvem o meio ambiente, por exemplo, a manifestação popular contra a implantação de indústrias canavieiras em determinadas regiões do Mato Grosso do Sul, onde as entidades não governamentais são responsáveis pela luta contra a implantação destas indústrias em regiões da bacia do pantanal, com o fundamento de:

Apesar dos equipamentos utilizados nas indústrias tiveram uma melhora tecnológica, ainda não garantem que os efluentes não trarão danos para o ambiente pantaneiro. O vinhoto, resíduo da cana, sempre será um risco para o Pantanal e a ametrina, agrotóxico utilizado na plantação da cana-de-açúcar, também colocará em risco o Aquífero Guarani¹⁶¹.

¹⁵⁹ MATO GROSSO DO SUL. Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul. Poder Judiciário. S.d.

¹⁶⁰ CANOTILHO, Gomes. J. J. *Protecção do ambiente e direito de propriedade: critica de jurisprudência ambiental*. Coimbra: Editora Coimbra., 1995, p.10.

¹⁶¹ FARIA, Alcides. Artigo eletrônico: *Não, as usinas de álcool no Pantanal*. Portal de informações ambientais – Coalizão: Rios Vivos. Disponível em <http://www.ecoa.org.br>

Todavia, algumas regiões próximas da bacia do pantanal já possuem indústrias, é o caso da usina de Álcool de Sonora localizada ao norte do Estado cujos impactos são sentidos até hoje. A imagem abaixo demonstra a ausência total da cobertura vegetal natural:



Ademais, outros fatores foram levados em consideração pelos órgãos não governamentais: os incentivos fiscais que serão dados às usinas, a qualidade do emprego que será gerado na região e a quem realmente essas indústrias vão beneficiar. As organizações não governamentais hoje, vêem o emprego gerado como um trabalho degradante e de condições pouco saudáveis. Segundo o Ministério Público do Trabalho do Estado, ainda persistem problemas na alimentação, na segurança, no alojamento e na forma de pagamento.

Enfim, a sociedade participativa que cria uma perspectiva de valores fundados na inclusão social, que procura diminuir as desigualdades sociais, na proteção do meio ambiente fundado no valor da vida, da conscientização, encontra na educação, a consagração de um direito fundamental. A sociedade participativa e o proprietário rural moderno que cumpre com sua função social, estão em sintonia com o desenvolvimento sustentável e conseqüentemente adquirem o status de que seu produto respeita os níveis indicados de sustentabilidade. Daí se extrai que a propriedade privada cumpre com a sua função social toda vez que respeita o meio ambiente, o trabalhador e a utilização adequada do solo, etc.

6.2. O CASO TRÊS LAGOAS

Os primeiros relatos de ocupação das terras do município de Três Lagoas se deram no final do século XIX com o pastoreio e a vinda dos paulistas para se apossarem das imensas áreas de campos. Mas somente no início do século XX é que houve alguma representação no cenário nacional, com um projeto do Governo Federal para construção da malha ferroviária com destino a Corumbá com objetivo de ligar a região ao Oceano Pacífico. E, para dar suporte às equipes que trabalhavam na Rede Ferroviária, o governo federal resolveu criar uma base de apoio nas terras de Santana do Paranayba, que mais tarde viria se chamar vila de Três Lagoas ¹⁶²

Inicia-se assim o ciclo de ocupação e progresso para as terras de Santana do Paranayba no Estado do Mato Grosso. Em 19 de setembro de 1900, o projeto de construção da Rede Ferroviária Federal Nacional (RFFN) e o projeto de fixar uma base de apoio nas terras de Santana do Paranayba, nasce a crescente vila de Três Lagoas e posteriormente o Município de Três Lagoas pelo Decreto Estadual nº1906 de 15 de junho de 1915. ¹⁶³

Em 1924, no recém criado município de Três Lagoas, passava-se por momentos difíceis, oriundos da revolução de 1924 e o Governo Federal enviou a Três Lagoas tropas para garantir a passagem sobre o rio Paraná e o livre acesso entre os Estados do Mato Grosso e São Paulo. Criou-se então a 3ª/347 batalhão de Infantaria. Durante os anos vindouros, o progresso e o desenvolvimento do município de Três Lagoas se deram pela exploração da pecuária extensiva em grandes latifúndios. O aumento do rebanho bovino foi um dos marcos do crescimento, fato que passou a ter representação no circuito nacional. Até meados do século XX, a pecuária do Mato Grosso ainda permanecia de forma extensiva e rudimentar, ou seja, a atividade econômica era exercida em grandes propriedades, o controle e manejo das pastagens (nativas) eram feito por meio do fogo.

A agricultura era apenas de subsistência, seu controle também era através do fogo, as áreas eram exploradas a ponto de não serem viáveis economicamente, depois eram substituídas por outras novas. Apesar da constante substituição por novas áreas, o meio

¹⁶² MARTIN, Jesus Hernandez. *A história de Três Lagoas*. Bauru, SP: ed. do autor, 2000, p.40.

¹⁶³ Idem.

ambiente natural permanecia quase intocável. Não se tem registro de qualquer impacto ambiental significativo no município de Três Lagoas, desde a construção da rede ferroviária.

Contudo, as Políticas Públicas Nacionais que fomentavam a ocupação do centro-oeste foram responsáveis por uma das maiores corridas para o oeste de que se teve registro na história do Brasil. As ocupações das terras davam-se numa velocidade nunca vista antes, o direito de propriedade estava no ápice, não se cogitava nenhum limite a esse poder, pois o que ocorria de fato era incentivos governamentais de ocupação, os preços atrativos, além da vegetação constituída de cerrado, o que contribuía para a rápida ocupação. Por se tratar de terras ácidas, consideradas como terras estéreis, os preços eram baixos, porém com o avanço da tecnologia esse quadro foi se modificando progressivamente.

Na década de 60, novamente o município de Três Lagoas foi palco de grande progresso e desenvolvimento e a propriedade privada sofreria novamente a intervenção do Poder Público: a construção do Complexo Hidrelétrico de Urubupungá, estabelecido em 8 de setembro de 1951 entre os governos dos estados de São Paulo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, a fim de proporcionar crescimento da região centro-sul, em franco desenvolvimento econômico e industrial¹⁶⁴. Neste período, muitos estudos foram feitos a fim de mensurar quais os impactos e os efeitos oriundos da construção do Complexo Hidrelétrico de Urubupungá.

As propriedades privadas localizadas à margem dos rios envolvidos no projeto deveriam ser indenizadas e as populações ribeirinhas transferidas para outras localidades e, lamentavelmente, o meio ambiente natural sofreria impacto com abertura de novas áreas. A inundação decorrente do reservatório da Usina de Jupuí levaria muitas espécies animais e vegetais a se perder, os impactos ambientais se estenderam por todas as regiões envolvidas, ademais não se tinha uma legislação ambiental específica de preservação e proteção do meio ambiente.

Com o término da construção da Usina de Jupuí no final da década de 60 e início das operações na década de 70, o município de Três Lagoas sofreu um grande impacto econômico, social e ambiental, houve uma retração dos comércios locais e na oferta de

¹⁶⁴ MARTIN, Jesus Hernandez. *A história de Três Lagoas*. Bauru: Ed. do autor, 2000, p.74.

empregos, o efetivo utilizado na construção da usina não tinha onde trabalhar mudou-se com o intuito de buscar novas frentes de trabalho. O alagamento das margens dos rios Paraná, Sucuriú e Tietê também trouxe muitos problemas sociais decorrentes da desocupação das populações ribeirinhas, etc. Nesse ínterim, outras políticas públicas (Esfera Federal), foram se ampliando com o objetivo de ocupar o Centro-Oeste. A experiência mostrou que algumas políticas de desenvolvimento e progresso foram responsáveis pelas maiores agressões ao meio ambiente já vistas no município de Três Lagoas.

Os incentivos do Governo Federal, que tinham como base os financiamentos bancários, eram no sentido de proporcionar abertura de novas áreas. As instituições bancárias, não exigiam do proprietário nenhuma condição ou requisito para preservar ou proteger o meio ambiente. O financiamento da época denominado de Pólo Centro tinha por objetivo o progresso e o desenvolvimento.

Muitas áreas de mata nativa foram suprimidas para dar lugar a extensas áreas de pastagens, os desmatamentos eram freqüentes, não se respeitavam nem as matas ciliares, tudo era derrubado sob a vigília do Estado, não havia controle nem fiscalização, a única fiscalização existente era a bancária, com objetivo de controlar a destinação dos recursos, se os mesmos estavam sendo empregados corretamente.

Atualmente a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente em seus artigos 3º, 12 e 14, traz dispositivos que, aplicados às instituições financeiras, em amplo sentido, elevam o financiamento, o crédito, ao nível de instrumento de controle ambiental.

Dispõe o artigo 12, da Lei n.º6.938/81, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente, que as entidades ou órgãos de financiamento e incentivo governamental condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Os financiamentos, principalmente aqueles de incentivo governamental, deverão incorporar o componente ambiental quando de seu deferimento, a partir da realização de estudos de impacto ambiental prévios à análise dos projetos e ao deferimento do crédito, tal como já vem ocorrendo no âmbito do Banco Mundial.

Os incentivos fiscais e econômicos decorrentes de políticas públicas voltadas para o progresso a qualquer preço foram os responsáveis pelas maiores agressões ao meio ambiente natural da história do município. Os desmatamentos eram frequentes, a vegetação nativa era substituída, gradualmente pelas as grandes pastagens cultivadas. Ante o avanço da tecnologia e o crescimento da pecuária bovina, a década de 70 tornou-se um marco de crescimento econômico e de abuso do Direito de Propriedade.

Segundo Ercílio dos Santos Lima, Inspetor regional da Agencia Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal, o crescimento da pecuária deu-se em função dos grandes desmatamentos concomitantes ao crescimento da pecuária. O primeiro programa do governo Federal, no município de Três Lagoas deu-se em 1972 com o Plano Nacional de Combate a Febre Aftosa¹⁶⁵. Foi a partir deste relatório que efetivamente o município entrou para o cenário nacional na produção de carne.

Paralelamente ao aumento da pecuária, a agricultura entra no cenário nacional com a produção do bicho da Seda no distrito de Arapuá. Muitos financiamentos foram aprovados com o objetivo de garantir o progresso e o desenvolvimento dos pequenos proprietários rurais, os destinados às instalações, produção e plantio da amora. Contudo, a área destinada ao plantio da amora, também suprime a vegetação nativa, nesse aspecto se iguala às áreas cultivadas com pastagens, pois há agressão ao meio ambiente natural. As propriedades privadas em que se desenvolvia o bicho-da-seda, grande parte eram constituídas de pequenos proprietários, que buscavam alternativas de subsistência. Depois de muitos anos a atividade foi sendo substituída pela pecuária leiteira e muitos abandonaram o projeto por falta de incentivos. Embora a agricultura no município de Três Lagoas, em sua maioria fosse de subsistência devido ao solo ser muito ácido e ao custo de produção muito elevado, ela não se desenvolveu na mesma proporção que a pecuária. Ainda nesta década, a agricultura dava sinais de que não iria perecer, pois outras culturas estavam se inserindo no município, entre elas: o café, plantado no distrito de Arapuá, a banana, o coco, etc. Todavia, a tendência não se confirmou.

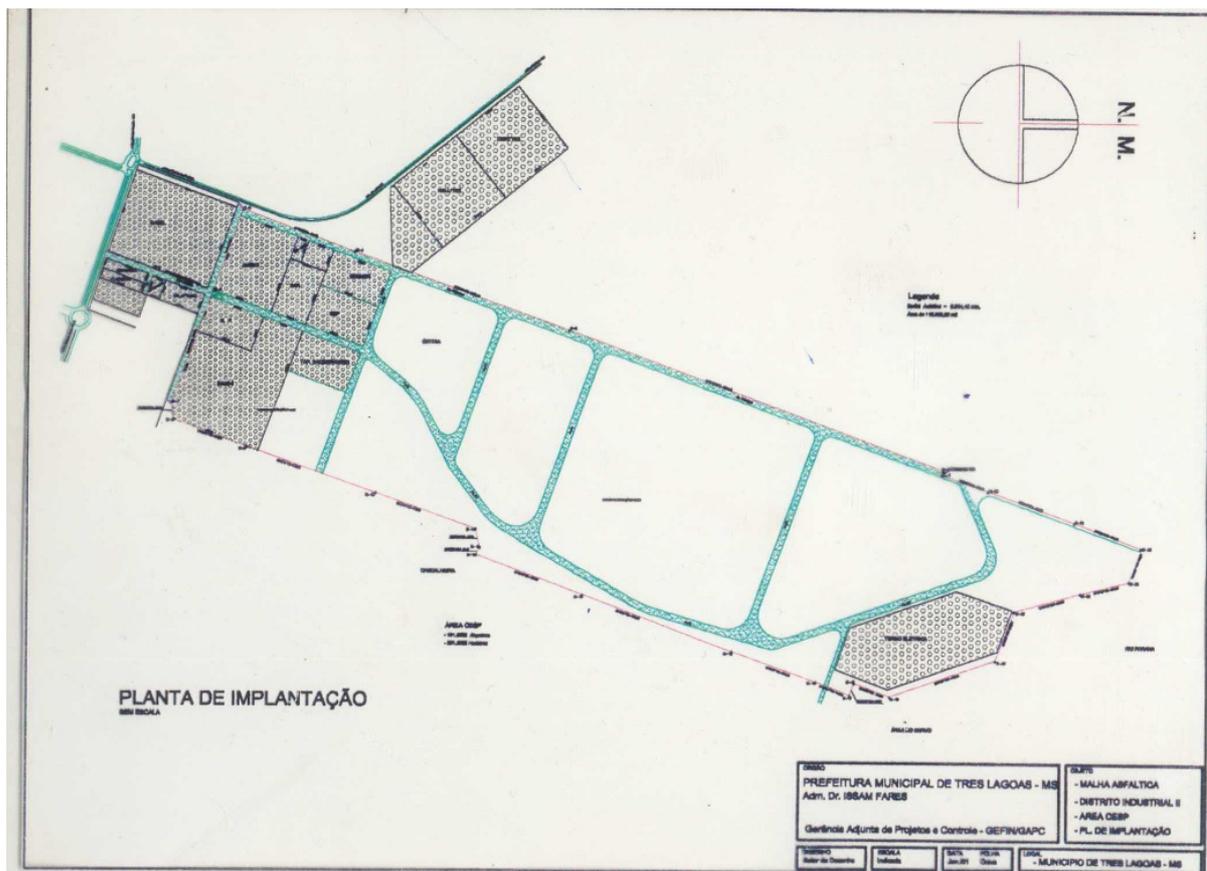
¹⁶⁵ MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado da Produção e do Turismo - SEPROTUR: Agência Estadual de Defesa Sanitária animal e vegetal. *Relatório de dados do ano de 1972*. Inspetoria regional de Três Lagoas, 1972.

Na década de 80, a partir de 1988, o município de Três Lagoas passou novamente por outras mudanças rumo ao progresso e ao desenvolvimento. A propriedade privada rural seria alvo de incentivos dos dois níveis e o governo estadual e municipal com escopo de proporcionar a sustentabilidade. O governo municipal e estadual incentivava a produção de soja entre outras culturas; abriram-se escritórios especializados com profissionais capacitados, a oferta de emprego era crescente, o transporte também teve acréscimo na procura, entre outras atividades. Com o aumento da tecnologia e o progresso acentuado, as fronteiras agrícolas se expandiram de tal forma que os efeitos desse progresso começaram a ser sentidos pela sociedade. Todavia, a expansão da soja no município de Três Lagoas não se confirmou. Hodiernamente, a busca do progresso e do desenvolvimento afetou de tal modo o meio ambiente natural da região que as propriedades privadas rurais, desmatavam toda a vegetação existente na propriedade, inclusive as matas ciliares, os rios e ribeirões por conseqüência estavam sendo assoreados.

A década de 90 foi marcada por profundas mudanças estruturais com objetivo de efetivamente proporcionar à região o desenvolvimento e o progresso. A propósito, analisar o desenvolvimento e o progresso, não é uma tarefa fácil, pois no primeiro momento há uma idéia de universalização entre os meios de produção e o desenvolvimento. Entretanto, o desenvolvimento está ligado à manutenção da vida, enquanto que o progresso esta ligado ao crescimento econômico.

No início da década de 90, o governo do estado planejou o crescimento econômico por meio da indústria, precisamente no ano de 1992, o governo Estadual com objetivo de proporcionar o desenvolvimento e progresso da região Leste do Mato Grosso do Sul, promulgou o decreto nº. 6.692, de 10 de setembro de 1992, de incentivos fiscais, com redução do ICMS para empresas do setor de confecções, para operações internas.

Segue-se a imagem do projeto em cima de uma propriedade adquirida pelo poder público em torno do município de Três Lagoas para dar lugar às indústrias têxteis que se instalaram em decorrência do incentivo fiscal, decorrente do projeto de implantação:



Após a implantação do projeto para criação do parque industrial, muitas empresas se candidataram a instalar suas indústrias no município com objetivo de receber incentivos fiscais e de créditos. O objetivo seria plausível se nas instalações das primeiras indústrias houvesse estudo de impacto ambiental e as licenças ambientais fossem concedidas de acordo com um estudo prévio. Todavia, o Poder Público estava interessado no crescimento econômico e para tanto editou normas rumo ao desenvolvimento e progresso.

As pequenas propriedades localizadas em torno das cidades eram adquiridas pelo poder público, por valores muito inferiores aos valores de mercado, com o fim de ampliar o parque industrial. As propriedades rurais envolta do parque industrial tiveram de se adaptar à nova realidade. A poluição e os riscos oriundos da implantação das indústrias foram prejudiciais à qualidade de vida e do meio ambiente. As Políticas Públicas municipais se omitiram, não utilizaram um importante instrumento do Direito ambiental para garantir a sustentabilidade, pois se pautaram no crescimento econômico. A seguir pode-se constatar a implantação das indústrias têxteis no recém criado parque industrial:



Em 2001 o Governo do Estado instituiu a Lei Complementar de nº. 093 com escopo de fomentar a industrialização e aumentar a geração de emprego e renda dos trabalhadores do Mato Grosso do Sul. Muitos benefícios foram concedidos, entre eles: a redução do ICMS de até 67% a fim das indústrias poderem se instalar, modernizar ou mesmo reativar as existentes. Os prazos de concessão dos incentivos fiscais chegavam até 10 anos, desde que cumpridos os deveres jurídicos e solvidas as obrigações tributárias, bem como mantidas as condições do empreendimento aprovado¹⁶⁶.

¹⁶⁶ TRÊS LAGOAS. Prefeitura municipal. Secretaria municipal de indústria, comércio, turismo, ciência, tecnologia e meio ambiente, 2005.

outras, empresas multinacionais aportaram à cidade com escopo de aproveitar os incentivos estaduais e locais, entre elas: a Internacional Paper e a Votorantin Celulose e papel, ambas com objetivo de se beneficiarem com os incentivos, a posição geográfica e o solo propício para a cultura do eucalipto.

O projeto de implantação da indústria de celulose e papel contou com recursos nacionais e estrangeiros, com uma cifra que pode chegar a um bilhão e cem milhões de dólares. Com todo esse volume de recursos adentrando no município, os primeiros impactos sociais se apresentam na iminência de um colapso. Faltam moradias para as vagas que foram criadas, os empregos gerados em sua maioria não possuem boa remuneração, há um aumento significativo na quantidade de resíduos sólidos decorrentes dos esgotos, há o problema da monocultura do eucalipto, entre outros. Todavia, em recente entrevista realizada em 19 de setembro de 2006, na Cidade de Três Lagoas o presidente da Votorantin Celulose e Paper, José Luciano Penido, afirmou que a empresa realizou os Estudos de Impactos Ambientais que previa uma série de ações remediadoras, entretanto quando perguntado se a empresa tinha algum plano de auxílio ao município para evitar os impactos, respondeu “Eu não tenho nesse momento ainda conhecimento de nenhum projeto específico de parceria nossa com a prefeitura” na mesma entrevista. Penido afirma que o desenvolvimento para ser sustentável deve ter triplo resultado: o resultado econômico, o resultado social e o resultado ambiental.

Ante aos valores sociais impostos pela sociedade para delimitar a atividade econômica, o Poder Público local buscou meios de viabilizar o novo conceito de desenvolvimento dotado de conceitos essenciais à sadia qualidade de vida. Apesar de alguns grupos econômicos calcados na antiga concepção do direito de propriedade, não aceitarem as mudanças, os legisladores Locais, respectivamente, buscaram a viabilidade do desenvolvimento e do progresso calcado na sadia qualidade de vida presente e futura.

Para tanto, o poder público municipal instituiu normas de defesa e proteção do meio ambiente, além das previstas pelo governo estatal, bem como as de desenvolvimento e progresso. A Lei n°. 1429, de 24 de dezembro de 1997, não fez referência ao meio ambiente, apenas tratou de instituir incentivo às indústrias que se instalassem no município. A Política Pública da época era voltada apenas para o progresso, não se buscava o desenvolvimento sustentável.

Em 2005, o poder público municipal, preocupado com o pleno emprego, instituiu, por meio de normas, mais incentivos fiscais, com objetivo de diminuir o desemprego e assegurar que as indústrias instaladas ou em fase de instalação não se beneficiassem apenas dos incentivos.

A Lei 1955, de fevereiro de 2005, isentou as indústrias da seguinte forma:

- 5 anos para investimentos de até R\$ 50.000.000,00
- 10 anos para investimentos entre R\$ 50.000.000,00 a R\$100.000.000,00
- 15 anos para investimentos acima de R\$ 100.000.000,00
- Cessão de área Distrito Industrial com escrituração Definitiva no início da operação.
- Contratação de 2/3 da mão-de-obra do quadro funcional da empresa, de municípios Três-lagoenses.

Entretanto, somente em 2006, o poder público municipal instituiu uma lei voltada para o bem estar social e para a sadia qualidade de vida, oriunda do meio ambiente natural protegido e preservado. Por meio do Plano Diretor, o poder público municipal definiu quais as prioridades das políticas públicas. Lei n.º 2.083, 28 de setembro de 2006:

Art. 5º - São objetivos do desenvolvimento do Município:

- I - proporcionar uma vida saudável para todos os habitantes do Município, expressa na redução dos índices de desigualdade social.
- II - conservar e preservar o ambiente natural e construído, recuperar as áreas ambientalmente degradadas e orientar as atividades, de modo a reduzir as pressões antrópicas sobre os ecossistemas urbanos e rurais.
- III - dinamizar, diversificar e verticalizar a economia do Município, com agregação de valor, incrementando o aumento da competitividade e a inovação tecnológica.
- IV - assegurar a justa distribuição das oportunidades, dos ônus e especialmente do usufruto dos benefícios gerados pelo desenvolvimento.¹⁶⁹

O Poder Público tentou, com a edição da Lei 2.083/06, assegurar para o município um desenvolvimento sustentável, onde a população pudesse gozar de uma vida saudável para todos com a diminuição da desigualdade social. Contudo, só será possível se os recursos naturais forem tutelados. Apesar de contextualizada a tutela do meio ambiente, o Poder

¹⁶⁹ TRES LAGOAS. Governo Municipal: Secretaria Municipal de Indústria, Comércio, Turismo, Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. Informativo oficial sobre *Incentivos industriais existentes no estado de MS*. PMTL/MS: 2006.

Público não possui nenhum plano de recuperação ambiental de áreas rurais degradadas dentro do município bem como de orientação das atividades econômicas desenvolvidas no meio rural. O Poder Público pretende dinamizar, diversificar e verticalizar a economia do Município com agregação de valor, incrementando o aumento da competitividade e a inovação tecnológica. No entanto para proporcionar a todos os munícipes a agregação de valores e a inovação tecnológica, bem como a justa distribuição das oportunidades, é preciso que o acesso à cidade seja possível e em condições viáveis, haja vista a situação precária das estradas de acesso existentes.

Superado, o tradicional modelo de desenvolvimento não se sustentará por muito tempo, a produção e o consumo exacerbado fundados no lucro e no mercado, deixarão de ser essenciais a fim de respeitar valores impostos pela sociedade. A quebra de paradigma em prol da sustentabilidade do grupo social, forçosamente, leva a rever conceitos e modelos de desenvolvimento colocados até agora. Os valores almejados pela sociedade calcada nas necessidades básicas afiguram-se como direito humano subjetivo, que enfatiza a interdependência do direito ao desenvolvimento, bem como o de usufruir o meio ambiente.

O desenvolvimento é tão importante no contexto social que as Nações Unidas criaram um programa voltado unicamente para ele, intitulado Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). É uma das mais importantes fontes de cooperação técnica multilateral do mundo, que tem por objetivo promover o desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento a fim de utilizar melhor seu recurso humano e natural, melhorar a qualidade de vida, elevar a produtividade¹⁷⁰.

Finalizando, o desenvolvimento é um processo de administração e manutenção da vida a fim de resguardar oportunidade igual a todos, a partir de um controle e da conscientização da sociedade como forma de impedir o dano ambiental, é um importante instrumento de fiscalização da propriedade privada. Embora previsto na legislação do Mato Grosso do Sul, art.222, IV e V, as ações governamentais são muito tímidas, no sentido de impedir os impactos ao meio ambiente decorrentes do desmatamento, da poluição dos rios, dos lençóis freáticos, do uso indevido do solo, etc.

¹⁷⁰ NOVA YORK. *ABC das Nações Unidas*. Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil. Nova York: Departamento de Informação Pública das Nações Unidas, 1997, p.44.

As inúmeras ocorrências de impactos ambientais ocorridas no Mato Grosso do Sul e no município de Três Lagoas tais como: expansão das áreas de pastoreio, o desmatamento acentuado para atender a novas fronteiras agrícolas, o excesso de mecanização nas áreas agrícolas, etc., acabou por gerar um passivo ambiental que onera a propriedade privada, deixando seus titulares sujeitos a ação civil pública por responsabilidade, por dano ambiental. E isto será objeto do capítulo seguinte.

7. RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

De início, é importante frisar que o objetivo do trabalho não é esgotar o tema, mas apenas noticiar as possibilidades de responsabilidade que, em um único ato, podem detonar a imposição de sanções administrativas, penais e civis. Os atos lesivos ao meio ambiente provocam uma repercussão jurídica tripla, e essa tríplice tutela se tornou um elemento fundamental da sadia qualidade de vida moderna. Embora prevista na Constituição Federal Brasileira, a tutela do meio ambiente ainda enfrenta uma série de desafios e obstáculos oriundos do crescimento e do desenvolvimento econômico. Para tanto, a responsabilidade tem se apegado á teoria objetiva. No mesmo sentido, Francisco José Marques Sampaio entende que para se conseguir a efetiva reparação do meio ambiente é necessário que se aporte à teoria objetiva

Criada e desenvolvida, em diversas etapas, como meio de fazer com que a responsabilidade civil pudesse responder aos desafios que se colocavam diante da sociedade que presenciou a introdução das máquinas no processo produtivo e, em tempo mais recente, ao emprego de veículos motorizados como o meio de transporte¹⁷¹.

A constante mutação da sociedade calcada nas condutas e nas atividades lesivas ao meio ambiente acabou por desafiar a ciência jurídica a um estudo detalhado nas formas de reparação do dano ambiental e na integração entre o Direito e a Economia, a fim de proporcionar o desenvolvimento sustentável. Nos últimos anos, tornou-se mais intensa, na doutrina jurídica brasileira e estrangeira, a abordagem de problemas ligados a danos causados ao meio ambiente e a maioria dos autores adere à teoria do *risco integral*, que não permite nenhum tipo excludente da responsabilidade.

Afinal, quem não respeitar o meio ambiente natural estará ofendendo a dignidade da pessoa humana. Vale dizer que o dano resultante da agressão ambiental afeta, não só homem, mas também “todas as outras formas de vida e a ofensa ao meio ambiente é uma ofensa ao principio constitucional da dignidade da pessoa humana”¹⁷². Como tal, para a efetiva tutela do

¹⁷¹ SAMPAIO, Francisco José Marques. *Evolução da responsabilidade civil e reparação de danos ambientais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.61.

¹⁷² Idem, p.135

meio ambiente equilibrado, a responsabilidade objetiva fundada no risco integral passa a ser uma alternativa à altura do quadro de agressões existentes no Brasil.

Destarte, basta que o proprietário não cumpra com a sua função social ou mesmo que sua atividade econômica tenha possibilidade, mesmo que remota, de poluir o meio ambiente natural, se justifica a teoria do risco integral. Daí, a justificativa do poder público constituinte normatizar a tríplice tutela do meio ambiente. A Lei 6.938/81, no Art.14, “§ 1º Sem prejuízo das penas administrativas previstas nos incisos do artigo, o poluidor é obrigado, independentemente de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiro, afetados por sua atividade” e da Constituição Federal trata da efetiva tutela do meio ambiente e a responsabilidade dos seus agressores.

O simples ato de agressão ao meio ambiente, constitui uma ofensa à dignidade da pessoa humana, pois ofende um princípio constitucional fundamental. Sem dúvida a ofensa ao princípio fundamental requer um tratamento adequado e que a reparação seja à altura do dano causado.

Para tanto, este trabalho de pesquisa limitar-se-á a uma breve análise dos princípios que norteiam a responsabilidade civil de natureza ambiental bem como noticiar as possibilidades de responsabilizar os possíveis poluidores, defendendo o entendimento de que todo poluidor que cria o risco para coletividade e lucra com ela deve suportar os prejuízos oriundos da sua conduta, toda vez que sua atividade estiver ligada à atividade econômica.

7.1. PRINCÍPIO DA REPARAÇÃO DO DANO

O princípio da reparação do dano não oferece eficácia em concreto na proteção do meio ambiente, uma vez que este não impede que o dano ocorra, apenas dá possibilidade ao Estado e à sociedade de cobrarem ao causador deste sua reparação, ou seja, busca por meio da indenização ou reconstituição do meio ambiente natural degradado a reparação do dano. Entretanto, têm-se situações em que não é possível voltar à situação anterior, por exemplo, extinção de determinadas espécies de animais ou plantas existentes em determinada área degradada, daí a afirmação de difícil reparação ou mesmo mensuração. É sabido que há dificuldade de mensurar o prejuízo ambiental, entretanto, este princípio possibilita que o

Estado cobre indenizações ou no mínimo restituições, na tentativa de retornar, dentro do possível, ao estado anterior a conduta danosa, embora a situação *a quo* não seja possível.

Apesar de não ser possível a reconstituição original, a reparação deve ser integral, pois envolve um interesse público violado. O professor Marcos Destefenni¹⁷³ aponta algumas formas de reparação, tais como:

- a) Restauração natural ou reparação *in natura*;
- b) Compensação;
- c) Indenização.

Entende-se também que sempre que possível a reparação, deve-se primar pela natural em relação à pecúnia, por se tratar de um direito difuso fundamental reconhecido pela Constituição Federal de 1988, como um bem comum de todos e essencial à sadia qualidade de vida.

Por se tratar de um bem comum e essencial à sadia qualidade de vida, o princípio da reparação é de fundamental importância, pois decorre daí a preocupação em responsabilizar os agressores do meio ambiente bem como de exigir, na forma da lei que eles restaurem ou mesmo indenizem, não o órgão público que é um mero aplicador da lei, mas sim toda a sociedade, que é detentora desse bem. O “Direito Ambiental deve buscar um equilíbrio entre os diferentes aspectos que compõem o sistema de proteção legal do meio ambiente”¹⁷⁴.

A propriedade privada rural que permanecer, ou mesmo continuar a impactar o meio ambiente de forma predatória, deve estar ciente de que, qualquer que seja a agressão ao meio ambiente que resulte em dano ou prejuízo para toda a coletividade, tem por obrigação restituir tudo o que lhe foi tirado, sem prejuízo de outras sanções, sendo afastada ou mesmo impedida de continuar a atividade. No mesmo sentido, Paulo de Bessa Antunes entende que o prejuízo financeiro e ambiental decorrente da atividade predatória individual não pode ser suportado por toda a sociedade, a seguir: “não se pode admitir que a sociedade, em conjunto, sustente o

¹⁷³ DESTEFENNI, Marcos. *A responsabilidade civil ambiental e as formas de reparação do dano ambiental: aspectos teóricos e práticos*. Campinas: Bookseller, 2005, p. 185.

¹⁷⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999, p.152.

ônus financeiro e ambiental de atividades que, fundamentalmente, irão significar um retorno econômico individualizado”¹⁷⁵.

Vale dizer que o poluidor ou potencial poluidor, são obrigados a reparar o dano independentemente de qualquer ocorrência ou não de dano ao meio ambiente. A teoria do risco integral deve orientar e fundamentar o princípio da reparação do dano, uma vez que a sociedade não pode suportar o ônus oriundo de um dano ou ameaça de um dano ao meio ambiente decorrente de um direito individual. Ademais o dano ambiental se caracteriza basicamente pela pulverização de vítimas e pela difícil reparação e valoração, daí porque o ordenamento pátrio busca novos instrumentos processuais para tutelar o meio ambiente.

Há duas formas principais de reparação do dano ambiental: a recuperação natural ou o retorno ao *status quo* ante e a indenização em dinheiro, sendo que modalidade ideal é primeira, uma vez que pode garantir a inteira fruição do bem ambiental, restando a segunda opção apenas para o caso da reconstituição ser inviável. De qualquer forma, o que se busca é impor um custo ao poluidor, de forma não apenas punitiva, mas principalmente preventiva.

7.2. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

O Direito Ambiental, como já dito, tem três esferas básicas de atuação: a preventiva, a reparatória e a repressiva, sendo que a atuação preventiva é tida como a mais importante. Tal princípio é decorrência do art. 1.525, do Código Civil, e art. 225, § 3º, da CF, que estabelecem a independência entre as responsabilidades, administrativa, civil e criminal.

No direito comum, o regime da responsabilidade extracontratual de aplicação geral é o da responsabilidade subjetiva, fundada na culpa ou dolo do agente causador. Segundo a doutrina dominante, na legislação ambiental o dano ambiental é regido pelo sistema da responsabilidade objetiva, fundada no risco, prescindindo por completo da culpabilidade do agente causador, sendo exigível para a responsabilização apenas o nexo de causalidade entre o dano e a atividade causadora do mesmo.

¹⁷⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999, p.31-2.

O nexo de causalidade equivale à relação de causa e efeito entre a atividade do agente e o dano dela advindo, de forma a se concluir que o dano oriundo dessa atividade é suficiente para estabelecer o dever de reparação do prejuízo, o que não é tarefa fácil, dada à complexidade e multiplicidade de causas, fontes e comportamentos dos problemas ambientais.

Contudo, existe uma teoria que vem sendo utilizada em contrapartida à teoria do risco integral, denominada de teoria do risco-proveito que é consequência de um dos princípios básicos da Proteção do Meio Ambiente ligado ao princípio do poluidor-pagador, uma vez que possibilita e admite fatores capazes de excluir ou diminuir a responsabilidade como: o caso fortuito e a força maior, o fato criado pela própria vítima (exclusivo ou concorrente), a intervenção de terceiros e, em determinadas hipóteses, a licitude da atividade poluidora.

A responsabilidade civil de uma forma geral é a violação às normas vigentes decorrentes de condutas ilícitas que causam danos (código civil, 2002, art.186) que por sua vez implicam a imputação de responsabilidade àquele que tenha dado causam a ruptura da ordem pública.

Neste sentido Francisco Amaral¹⁷⁶ afirma:

A importância da caracterização, estudo e disciplina no ato ilícito reside no fato de ele ser uma das principais fontes das obrigações, fazendo nascer uma relação jurídica cujo objeto é o ressarcimento do dano causado, a indenização. E como a obrigação de indenizar inclui-se no conceito amplo de responsabilidade civil um dos mais importantes setores do Direito contemporâneo, a importância do ato ilícito esta, precisamente, no fato de ser o elemento fundamental da teoria da responsabilidade civil, conjunto de princípios e normas que definem o ato ilícito e sua autoria e obrigam a reparação do dano.

E a responsabilidade civil ambiental assegura, em legislações esparsas, que em meio ambiente protegido e fiscalizado, evitam-se práticas destrutivas decorrentes do abuso da atividade econômica ou pela inércia do Poder Público. A responsabilidade civil ambiental nos termos da Constituição Federal tem o caráter repressivo e punitivo¹⁷⁷, o art. 225, §3º diz que:

¹⁷⁶ BRASIL. *Código de Direito civil* – introdução. 4º ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 530.

¹⁷⁷ MILLARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 327.

“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”; o infrator está sujeito a sanções, caso não cumpra os preceitos constitucionais e as normas reguladoras do meio ambiente. Como se vê, em um único ato, o causador do dano pode sofrer sanções civis, criminais e administrativas, o ato ilícito conceituado no art.186 do Código Civil é uma das principais fontes da obrigação, como afirma Francisco Amaral:

É tão importante que dele nasce à relação jurídica que cujo objeto é o ressarcimento do dano causado, contudo na responsabilidade civil ambiental o legislador previu a simples presença do nexos causal entre a lesão e determinada atividade é suficiente para ser responsabilizado, não há mais a necessidade da configuração do elemento subjetivo – dolo ou culpa ou mesmo a ilicitude do ato¹⁷⁸.

Destarte, também é diretamente responsável aquele que de alguma forma comete um ato ilícito por meio de uma ação ou omissão voluntária, na proteção e fiscalização do meio ambiente, ou seja, tinha a obrigação de agir e não o fez. Neste caso, temos a omissão voluntária - quando não se faz o que a lei manda - há, então, uma responsabilidade indireta, enquanto a responsabilidade direta pode-se verificar na ação direta do próprio causador do dano¹⁷⁹.

O tema da Responsabilidade Civil Ambiental trouxe uma nota das possibilidades de responsabilizar o poluidor e ou proprietário rural que no exercício de um direito, em que o meio ambiente esteja envolvido, está sujeito às normas do Direito Ambiental, ou seja, agredir um bem de todos constitui ato ilícito e obriga o agressor a reparar o dano.

7.3. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

O meio ambiente é um bem essencialmente difuso, de interesse comum, transcende o interesse privado e os limites geopolíticos. Sua destinação é comum, razão pela qual a tutela administrativa do ambiente, por meio de instrumentos legais do direito ambiental, conduz a própria ação do poder público para um sistema de gestão ambiental, que nada mais é do que

¹⁷⁸ BRASIL. *Código de Direito civil* – introdução. 4º ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p.530.

¹⁷⁹ DESTEFENNI, Marcos. *A responsabilidade civil ambiental e as formas de reparação do dano ambiental: aspectos teóricos e práticos*. São Paulo: Editora Bookseller, 2005, p. 79.

um conjunto de medidas necessárias à prática da tutela administrativa ambiental a ser efetivada pelos órgãos da Administração Pública e da sociedade organizada conjuntamente, especificamente com relação ao aspecto executivo propriamente dito.

Assim, os atos da administração pública estão ligados a alguns princípios que o fundamentam e informam, devendo sempre estar previstos em lei. Entre os princípios orientadores temos o da reserva legal, da legalidade, do contraditório, ampla defesa, entre outros. Cabe ao administrador público, por meio do poder de polícia, investigar e aplicar sanções administrativas de forma coercitiva para evitar possível agressão ao meio ambiente, tendo em conta que as penalidades administrativas são impostas aos infratores pelos próprios órgãos da administração pública oriundo de previsão legal¹⁸⁰. Contudo, há infrações administrativas que decorrem de atos da própria administração.

Neste sentido, algumas pessoas jurídicas de direito público também são responsáveis no que toca à omissão do Estado; a probidade é conduta exigível da administração pública. Tomar-se-á como exemplo uma hipótese onde o Estado não atua onde deveria atuar, não observando as regras de licenciamento, ficando inerte na construção dos lixões bem como na implementação de tratamento de esgoto, etc.

A hipótese acima reporta ao dever do Estado em tutelar um bem difuso, que não agindo passa a ser responsável e deve submeter-se às regras e às sanções decorrentes de seus atos. E, o fato de o Estado sofrer sanções, pecúnia, oriundas da ingerência de seus administradores, e pagando as referidas obrigações, essas, transformam-se em encargo para toda a sociedade, pois se sociabiliza o prejuízo originado da ingerência administrativa em face de uma sociedade cumpridora dos seus deveres (pagam seus impostos) e na qual não podem ser penalizados a pagar.

Na verdade, a negligência por meio de uma conduta omissiva, constitui a responsabilidade subjetiva. No mesmo sentido e sustentado pelo Professor Celso Antonio Bandeira de Mello¹⁸¹ há responsabilidade subjetiva:

¹⁸⁰ MILLARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 685.

¹⁸¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 10º ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p.624.

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. “Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo”.

Cabe aqui chamar atenção para o princípio da solidariedade entre os responsáveis, na qual se pergunta: Quem lucra com a atividade?¹⁸². Com escopo de responsabilizar diretamente o beneficiado, se a resposta for da atividade econômica privada, deve-se aplicar a responsabilidade objetiva e, se negativa o Estado responde subjetivamente.

O entendimento de Edis Milaré¹⁸³ é no sentido de que o Estado é solidariamente responsável pelos danos ambientais provocado por **terceiros**, já que tem o dever de fiscalizar e impedir e evento danoso. No mesmo sentido, o jurista Paulo de Bessa Antunes¹⁸⁴ descreve que “A incidência da responsabilidade é bastante abrangente, pois deverá responder pela infração todo aquele que cometer incentivar ou se beneficiar da prática da infração. A ação e omissão devem ser entendidas como qualquer causa sem a qual a infração não teria ocorrido”. Mas, segundo o Prof. Nelson Nery Junior¹⁸⁵.

O fato da Administração pública dever agir somente no sentido positivo da lei, isto é, quando lhe e por ela permitido, indica a incidência da clausula *due process* no direito administrativo. A doutrina norte-americana tem-se ocupado do tema, dizendo ser manifestação do princípio do devido processo legal o controle dos atos administrativos, pela própria administração e pela via judicial. Os limites do poder de polícia da administração são controlados pela clausula do *due process*.

Por derradeiro, a responsabilidade administrativa no que toca a tutela do meio ambiente, está submetida ao Princípio do Poder dever e o Estado responde solidariamente pelos danos de seus agentes causarem.

Responsabilidade Civil do Estado. Legitimidade passiva *ad causamdo* Estado. Princípio da responsabilidade. Aplicação. Ato praticado pelo agente notorial (delegado). Legitimidade passiva do Estado na relação jurídica processual, em face da responsabilidade objetiva da Administração. (1 STF,

¹⁸² MILLARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 767.

¹⁸³ Idem. p.766.

¹⁸⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999.

¹⁸⁵ Cf. *Princípios da processo civil na Constituição Federal*, São Paulo, RT,1995,p.33-4.

Vale dizer que na esfera administrativa, as infrações de origem ambiental, o Estado é responsável por toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente¹⁸⁷.

7.4. RESPONSABILIDADE PENAL

Por ser considerado fundamental à pessoa humana é que o meio ambiente equilibrado é tutelado pelo Estado em todos os aspectos, sendo que na esfera penal, as agressões ao meio ambiente são responsabilizadas por meio das sanções penais. A figura do tipo penal ambiental surge apenas, de forma diminuta, no Código Penal de 1940 e na Lei de Contravenções Penais de 1941. Todavia, com a promulgação da Lei nº. 9.605/98, definiram-se as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, em consagração ao princípio da responsabilidade tripla já mencionada.

No contexto da Lei nº. 9.605/98, encontram-se descritos crimes contra a fauna, contra a flora, de poluição, contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural e contra a administração ambiental. Nos crimes ambientais, o bem jurídico precipuamente protegido é o meio ambiente em sua dimensão global, porque bem essencial à vida, à saúde e à felicidade da pessoa humana, são valores que dizem respeito a toda a coletividade. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) proferiu decisão no mesmo sentido, segue:

PROCESSUAL CIVIL. MEDIDA CAUTELAR PARA ATRIBUIR EFEITO SUSPENSIVO A ACÓRDÃO DE SEGUNDO GRAU. CONSTRUÇÃO DE IMÓVEL EM ORLA POSSUIDORA DE RECURSOS NATURAIS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. EXISTÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DO FUMUS BONI JURIS E DO PERICULUM IN MORA. 1. Medida Cautelar intentada com objetivo de atribuir efeito suspensivo ao v. Acórdão de Segundo grau. 2. O poder geral de cautela há que ser entendido com uma amplitude compatível com a sua finalidade primeira, que é assegurar a perfeita eficácia da função jurisdicional. Insere-se, aí, a garantia da efetividade da decisão a ser proferida. A adoção de medidas cautelares (inclusive as liminares inaudita altera pars) é fundamental para o próprio exercício da função jurisdicional, que não deve encontrar obstáculos, salvo no ordenamento jurídico. 3. O provimento

¹⁹⁰ Apud. Elida Séguin – O direito ambiental, RJ. Forense,2002.pág.368.

¹⁸⁷ BRASIL. Congresso Nacional. *Lei de crimes ambientais*. Lei nº. 9605/98, art.70. Brasília: Diário Oficial da União, 1998.

cautelar tem pressupostos específicos para sua concessão. São eles: o risco de ineficácia do provimento principal e a plausibilidade do direito alegado (*periculum in mora* e *fumus boni iuris*), que, presentes, determinam a necessidade da tutela cautelar e a inexorabilidade de sua concessão, para que se protejam aqueles bens ou direitos de modo a se garantir a produção de efeitos concretos do provimento jurisdicional principal. 4. Em casos tais, pode ocorrer dano grave à parte, no período de tempo que mediar o julgamento no tribunal a quo e a decisão do recurso especial, dano de tal ordem que o eventual resultado favorável, ao final do processo, quando da decisão do recurso especial, tenha pouca ou nenhuma relevância. 5. Há, em favor do requerente, a fumaça do bom direito e é evidente o perigo da demora, tendo em vista que, tratando-se de bens ecológicos, a ausência de medidas acautelatórias pode resultar na irreversibilidade dos danos ambientais. A princípio, a área configura-se como sendo de preservação permanente e de Mata Atlântica, o que ensejaria, necessariamente, a oitiva do IBAMA e estudo de impacto ambiental, antes do início de qualquer obra. 6. A busca pela entrega da prestação jurisdicional deve ser prestigiada pelo magistrado, de modo que o cidadão tenha cada vez mais facilitada, com a contribuição do Poder Judiciário, a sua atuação em sociedade, quer nas relações jurídicas de direito privado, quer de direito público. 7. Medida Cautelar procedente” (STJ - 1.^a Turma – MC 2136/SC - Rel. Min. José Delgado - pub. DJ de 20/08/01, p. 348, j. 22/05/01)

Neste aspecto, dá-se ênfase a valores sociais que decorrem de direitos fundamentais da pessoa humana em que o meio ambiente figura como elemento nuclear, uma vez estabelecidos os valores essenciais o legislador, determina qual fato é contemplado com ação penal.

Determinadas condutas, provocam tamanha repercussão na sociedade que se não reprimidas alcançam o ponto de intolerável e de reprovação do corpo social. Desse modo, há necessidade de intervenção severa do Estado para garantir que o bem jurídico protegido satisfaça as novas necessidades, em termos de qualidade de vida para que o fenômeno biológico e suas manifestações sobre o planeta não estejam sendo perigosamente alterados¹⁸⁸.

O fundamento jurídico desse item se encontra no Art.225, §3º da Constituição da República Federativa. Art.225, §3º - as condutas e atividade consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar o dano. “Na verdade, a garantia

¹⁸⁸ MILLARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 771.

do meio ambiente saudável transcende o que está nas leis, parecendo próxima do direito natural do ser humano”¹⁸⁹.

É inegável, portanto, que para tutelar o meio ambiente adequadamente é necessário maior atenção do legislador para criar normas penais que atendam os anseios da sociedade, que por sua vez “entendeu por bem tornar mais severa a tutela do meio ambiente”¹⁹⁰. No entanto, o caminho para tal feito encontrou maior ressonância na Lei 9.605/98, a qual disciplinou os crimes ambientais. A partir da edição da Lei 9.605/98 é que se fechou o cerco ao poluidor e a efetividade na tutela do meio ambiente que sopesou na responsabilidade penal do agressor.

Finalmente, a efetiva tutela do meio ambiente é uma ação conjunta entre o estado e a sociedade com objetivo de proporcionar a sustentabilidade e, com efeito, se utiliza dos instrumentos do Direito Ambiental para conseguir tal feito. Contudo, o Poder Público é que tem a obrigação originária de tutelar o meio ambiente. Assim, o Estado, no uso de suas atribuições, interfere no direito de propriedade individual toda vez que a iniciativa privada ultrapassa os limites impostos por ele para proteção e preservação do meio ambiente. Neste aspecto, toda pessoa, no exercício de um direito, se agredir o meio ambiente natural equilibrado fica vinculada aos danos causados, ou seja, ela é responsável por qualquer tipo de dano ao meio ambiente decorrente de sua atividade econômica.

Com efeito, a responsabilidade administrativa por si não exclui outras oriunda do mesmo ato danoso, ela, concomitantemente, permite a responsabilização da pessoa na esfera cível e penal, uma vez que o poluidor na esfera cível pode ser chamado a indenizar ou reparar o dano e, na esfera penal sofre as sanções penais que tipificam a conduta lesiva.

Muito embora a proteção do meio ambiente natural equilibrado seja originariamente do Estado, a participação do corpo social é fundamental para garantir a tutela adequada.

¹⁸⁹ MILLARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p.771.

¹⁹⁰ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*, 5 ed. Editora Saraiva. 2004, p 48.

CONCLUSÃO

Após uma análise detalhada das inúmeras possibilidades do Poder Público utilizar os instrumentos do Direito Ambiental nas questões que envolvem a proteção do meio ambiente, é que o Estado, no exercício de suas funções, pauta suas ações a fim de garantir a sustentabilidade. Para tanto, o exercício do Direito de Propriedade passou por muitas mudanças, onde a propriedade privada assumiu um papel funcional. Há, portanto muitas variantes que apontam, a priori, para a propriedade privada e suas limitações, o desenvolvimento e o progresso. Assim, o desenvolvimento sustentável no Mato Grosso do Sul é uma tarefa árdua àqueles que objetivam o progresso e, como visto, a questão está longe de ser solucionada.

O desenvolvimento sustentável almejado pelos governantes locais das regiões em estudo tem raízes profundas na história, onde se demonstra, no capítulo primeiro, a evolução do direito de propriedade, onde se passou pela influencia do individualismo possessivo exclusivo a concepção utilitarista. Paralelamente demonstraram-se os avanços do direito de propriedade conquistados no limiar de cada mudança e de época pelos quais se verificou que se está no caminho certo.

Devemos refletir sobre uma visão holística do assunto em que o homem não pode mais figurar como o senhor do mundo, deve sim buscar um meio de interagir, pois o direito absoluto de propriedade isola o individuo de todo os elementos sociais em meio aos quais ele vive.

É de fundamental importância que o direito de propriedade passe por mudanças a fim de proporcionar à sociedade o bem estar, mesmo que demore a atingir o objetivo. Neste sentido, o capítulo segundo demonstra por meio de uma principiologia oriunda dos textos constitucionais, a necessidade de buscar-se o equilíbrio entre o desejado desenvolvimento econômico e a preservação da sadia qualidade de vida. É imprescindível que os governantes, como toda a sociedade, reformulem suas atitudes e façam uma mudança drástica na referência que marcou o modelo de desenvolvimento econômico. Há de se frisar, portanto, que a utilização da propriedade privada marcada por modelos de desenvolvimento econômico, sempre tiveram limitações definidas nos códigos, uma vez que instituíam deveres para o proprietário. Neste aspecto, os capítulos terceiro e quarto demonstraram que as limitações não representam novidade, posto que as constituições apregoassem a condutas individuais destituídas de qualquer ingerência da esfera econômica e social.

É razoável lembrar que as Políticas Públicas relacionadas no capítulo quinto, são voltadas para a proteção do meio ambiente e necessitam ser pautadas em políticas de desenvolvimento que permitam o crescimento econômico local. Não obstante, revelou-se um valioso instrumento legal que norteiam e balizam as intervenções dos governos na iniciativa privada, com objetivo de proteger o meio ambiente e por em prática, através de seus planos, programas e projetos.

No problema do embate dos impactos ambientais do Mato Grosso do Sul em conluio com o progresso e o crescimento econômico, de determinada região do Estado, equacionou-se à luz dos princípios constitucionais, que serviram de parâmetro no indispensável processo de ponderação dos bens e valores envolvidos na solução do problema.

Neste contexto, o princípio da dignidade da pessoa humana, pode servir de modelo na Proteção Ambiental e devem ficar vinculada as condutas ilícitas, oriundas das atividades econômicas predatórias, a fim de serem responsabilizados pelos atos danosos que causam males à saúde humana e à sociedade. Contudo, cabe ao Estado, por meio das políticas públicas, fixarem indenizações e sanções.

Lastimavelmente, ao analisarmos a questão de respeito ao bem maior da humanidade e a sadia qualidade de vida, conclui-se, portanto, que qualquer pessoa que não respeite esse preceito, deve ser responsabilizada de alguma forma pelos prejuízos causados à humanidade.

BIBLIOGRAFIA

ABC das Nações Unidas, Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil, 1997. P.44.

AFFONSO, Paulo Leme Machado. *Direito Ambiental Brasileiro*, São Paulo: Malheiros Editores, 6º edição, 1996.

AFONSO, José da Silva. *Direito Ambiental Constitucional*, São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

ANGHER, Anne Jouce. *Legislação de direito ambiental*, 2º ed., 2004. Editora Rideel, São Paulo. Pág.1008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999.

ARANTES, Carlos A. As falhas do imposto territorial Rural: Legislação fundiária. Artigo eletrônico: SBR. Disponível: <http://www.srb.org.br/modules/news/article.php?storyid=1520>. Acessado em: 20/08/2007.

ÁVILA, Antonia P.V. et al. *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 16 ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva 1994.

BENJAMIN, Antonio Herman V. *Função Ambiental; prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Editora RT, 1993. P.56.

BRASIL. Ato normativo. *Decreto Federal nº. 4.340/02*. Brasília: Poder Executivo, 2002.

BRASIL. Centro de Informações das Nações Unidas para o Brasil. *ABC das Nações Unidas*. Editada pelo Departamento de Informação Pública das Nações Unidas, em Nova York. 1997.

BRASIL. *Código de defesa do consumidor*. Nova edição rev. atual. e ampl. com o Decreto nº. 2 181/97. Brasília: Ministério da Justiça, 2003.

BRASIL. *Código de Direito civil* – introdução. 4º ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BRASIL. *Conselho Nacional do Meio Ambiente*. nº 237/97. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: CONAMA, 1997.

BRASIL. *Conselho Nacional do Meio Ambiente*. nº. 334/03. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: CONAMA, 2003

BRASIL. Ministério do meio ambiente. *Conselho Nacional do Meio Ambiente*. nº. 369/06. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: CONAMA, 2006

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição Federal*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei de Política Nacional do Meio Ambiente nº 6938/81*. Brasília: 1981.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei da Área de Proteção Ambiental Nº. 9.985/00*. Brasília: Subchefia para assuntos jurídicos, 2000.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei de crimes ambientais*. Lei nº. 9605/98. Brasília: Diário Oficial da União, 1998.

BRASIL. Diário do Senado Federal: *projeto de lei do senado nº 325*, de 2006. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2006/12/11122006/38143.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2007.

BRASIL. Empresa Brasileira de Pesquisa. EMBRAPA. *Tecnologias de produção – Região central do Brasil*, 2003. Versão Eletrônica. Disponível: <http://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.br/FontesHTML/Soja/SojaCentralBrasil2003/manejo.htm> Acesso em 02 de julho de 2007.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. *Produção Agrícola Municipal - Cereais Leguminosas e Oleaginosas* 2005. Brasília, 2005

BRASIL. Ministério da Agricultura e Reforma Agrária. *Lei de Política Agrícola: Lei nº 8.171/91*. Diário Oficial da União, 1991.

CAMPOS JÚNIOR, Raimundo Alves de. *O Conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente*. 1ª edição (ano 2004), 4ª tir. Curitiba: Juruá, 2007.

CANOTILHO, Gomes. J. *J.protecção do ambiente e direito de propriedade: critica de jurisprudência ambiental*. Editora Coimbra. Coimbra, 1995.

CARNEIRO, RICARDO. *Direito Ambiental: uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro, Editora Forense, 2003.

CARRERA, FRANCISCO. *Cidade Sustentável: utopia ou realidade?* Rio de Janeiro, Ed.Lumen Júris, 2005.

CASTRO, José Nilo. *Direito municipal positivo*. Del Rey, Belo Horizonte, 1991.

Cf. BOFF, Leonardo. *Dignitas Terrae. Ecologia: Grito da terra, grito dos pobres*. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1996.

Cf. FERNANDES, Florestan, ob.cit.,p.33 e ss.

DERANI CRISTIANE. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo – Editora Max Limonad, 2ª edição, 2001.

DESTEFENNI, Marcos. *A responsabilidade civil ambiental e as formas de reparação do dano ambiental: aspectos teóricos e práticos*. Campinas: Bookseller, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 18ª edição. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2005

DUGUIT, Leon. *Lãs Transformaciones del Derecho Publico y Priva*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L, 1975. p.171.

FARIA, Alcides. Artigo eletrônico: *Não, as usinas de álcool no Pantanal*. Portal de informações ambientais – Coalisão – Rios Vivos. Disponível: <http://www.ecoa.org.br/> acesso em 25 abril 2007

FERRAZ Jr. Tércio Sampaio. *A economia e o controle do estado*. Parecer publicado in O Estado de São Paulo ed. 4/6/1989.

FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. *Funcionalização do Direito*. Universidade de Marília, Mimeo, 2006.(aula ministrada no Curso de Mestrado em Direito)

FERREIRA, Manoel Eduardo Tavares. Artigo: *A queimada da cana e seu impacto socioambiental*. Revista eletrônica Adital. Disponível: <http://www.adital.com.br> Acesso em 25 abril 2007.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. – *A Propriedade no direito ambiental*. 2ª ed. Editora ADCOAS. Rio de Janeiro, 2005.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*, 5º ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

FLENNBERG, Gunther. Ob. Cit., p.2. Apud. Guilherme José Purvin: *A propriedade no direito ambiental* – Rio de Janeiro: Esplanada, 2005.

GONÇALVES, Aderbal da Cunha. *Da propriedade resolúvel (sua projeção na alienação fiduciária em garantia)*. São Paulo: Ed. RT, 1979.

GRAU, Roberto Eros. *A ordem econômica na constituição de 1998 – interpretação e crítica*. 8ª edição, São Paulo, Malheiros, 2003.

HUBERMAN, Leo. *A História da Riqueza do Homem*. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

JUNIOR, Nelson Nery. Constituição Federal. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*, São Paulo, RT, 1995.

KINALAW, Denis C.. *Empresa competitiva e ecológica: desempenho sustentado na era ambiental*. Makron Books do Brasil Editora Ltda., São Paulo, 1997.

LIMA, Gustavo J.M.M. de. *A poluição por dejetos de suíno e o papel dos técnicos e nutricionistas*. EMBRAPA. Centro nacional de pesquisa de suínos e aves. Disponível: <http://www.bichoonline.com.br/artigos/embrapave0001.htm>

MACEDO, Clarissa Ferreira. *Direito Ambiental Econômico e a ISO 14001: análise jurídica do modelo de gestão ambiental e certificação ISSO 14001*, São Paulo: Ed. RT, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 11 ed. São Paulo. Malheiros, 2003.

MARTIN, Jesus Hernandez. *A história de Três Lagoas*. Bauru: Ed. do autor, 2000.

MATO GROSSO DO SUL. *Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul*. Poder Judiciário. S.d.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado da Produção e do Turismo - SEPROTUR: Agência Estadual de Defesa Sanitária animal e vegetal. *Relatório de dados do ano de 1972*. Inspeção regional de Três Lagoas. Três Lagoas, 1972.

MATO GROSSO DO SUL. *Plano nacional do combate a febre aftosa: Relatório*. Secretaria de Estado da Produção e do Turismo. Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal: Inspeção Regional de Três Lagoas. 1972.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de Mello. *Curso de direito administrativo*. 10º ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MERLINO, Tatiana. Artigo: *mulheres denunciam exploração da monocultura da cana* Revista virtual: Brasil de fato. Disponível: <http://www.brasildefato.com.br/v01/agencia/nacional/mulheres-denunciam-exploracao-da-monocultura-da-cana07/03/2007> Acesso em 19 abril. 2007.

MILLARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MORAES, Luís Carlos Silva. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2002.

MUKAI, Toshio. *Direito ambiental: sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

NOGUEIRA NETO, Paulo. *Futuro Depende de um Grande Acordo Mundial*. Anais da Conferência Internacional de Direito Ambiental, RJ, 1992. in Elida Séguin. *Direito Ambiental*. RJ, 2002. Pág.94.

NOVA YORK. *ABC das Nações Unidas*. Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil. Nova York: Departamento de Informação Pública das Nações Unidas, 1997.

PEREIRA, Osny Duarte. Ob.cit.,p.66.Apud. Guilherme José Purvin: A propriedade no direito ambiental. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005.

PUPO, Néelson Ignácio Hadler. Manual de pastagens e forrageiras: formação, conservação, utilização. Campinas, SP: Instituto Campineiro de Ensino Agrícola, 1979.

RODRIGUES, Silvio. Direito Civil: *Responsabilidade Civil*, V. IV p. 46, ed. 1985, Saraiva.

REIS, Maurício Rangel. *Os Benefícios da Criação*. Documento disponível: Biblioteca Dom Aquino Correa – CEUL. Três Lagoas – MS.

RODRIGUES, J.Barbosa. *Isto é Mato Grosso do Sul*. 1978. Biblioteca Universitária. Três Lagoas - MS, 1978.

SAMPAIO, Francisco José Marques. *Evolução da responsabilidade civil e reparação de danos ambientais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SANTOS, Antônio Silveira R dos. Juiz de Direito. *Artigo sobre reserva legal*. Disponível: http://www.redebrasil.inf.br/0artigos/reserva_legal.htm.

SÃO PAULO, Governo do Estado. *Decreto Estadual nº47. 700/03*. São Paulo: Diário Oficial, 2003.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Ação rescisória 178.554-1/6. Rel. Leite Cintra. DOE de 1193. Apud. Raimundo Alves de Campos Junior. *O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente*. 1 ed.(ano 2004), 4ª tir./Curitiba: Juruá, 2007.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. *Apelação Cível nº 22.473-5-Pitangueiras - 7ª Câmara de Direito Público*. Relator: Guerrieri Rezende - 03.08.98-V.U. Disponível em http://www.mp.sp.gov.br/pls/portal/docs/page/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/jurisprudencia/meio%20ambiente/queimada%20-%20cana-de-a%c3%87ucar.htm. Acesso em 09 de julho de 2007.

SÃO PAULO . CETESB. *Licenciamento ambiental*. Disponível: www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/legisla%C3%A7%C3%A3o/federal/inst_norm/2005_ibama_76.pdf. Acesso em: 05/09/2007.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional* Rio de Janeiro: Malheiros, 3 ed., 2000.

SÉGUIN, Elida. *Direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SENADOR Ramez. *História do Mato Grosso do Sul*. Página do Senador Ramez Tebet. s.d. Disponível: http://www.senado.gov.br/web/senador/ramez/historia_ms.htm. Acesso em 02 fev. 2007.

SILVEIRA, Rodrigo Maitto da. *Imposto Rural* :Burocracias (des)necessárias para obter isenção de ITR – Revista Consultor Jurídico, janeiro de 2006. Disponível: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/40975>. Acessado em 04-08-2007.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. Artigo: *A Servidão ambiental florestal como instrumento de proteção continental do meio ambiente*. Disponível: http://www.oab.org.br/comissoes/coda/files/artigos/{05449877-7D8B-4134-A3D5-DBE9A3BB8C99}_servidaoambiental.pdf Acesso em 24 de junho de 2007.

TAITSON, Bruno. *Terras indígenas e unidades de conservação sob ameaça*- artigo eletrônico. Fonte: WWF-Brasil. Disponível: http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/meio_ambiente_brasil/amazonia/amazonia_noticias/index.cfm?uNewsID=7060 – Acessado:24/09/2007.

TCHERNITCHIN, Andrei: *Toxicologia ambiental: um problema de saúde pública*– Artigo eletrônico. Informativo ceatox Disponível: <http://proex.reitoria.unesp.br/informativo/> Acesso em 06 de julho de 2007.

TRÊS LAGOAS. Governo Municipal: Secretaria Municipal de Indústria, Comércio, Turismo, Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. Informativo oficial sobre *Incentivos industriais existentes no estado de MS*. PMTL/MS: 2006.

ANEXO I

Situação do imóvel	Percentual exigido de Reserva Legal
Amazônia legal	80%
Áreas de transição mata/cerrado	50%
Áreas de cerrado	35%
Outras áreas	20%

Área			Área				
Total	Reserva	Legal	Utiliza- vel		Alíquo- ta	Valor	Impos-to
ha	Percen- tual	ha	ha	VTN R\$	Tributa- ção	R\$	R\$/ha utiliza- vel
6.000	20%	1.200,00	4.800,00	1.000.000,00	0,45%	4.500,00	0,94
6.000	35%	2.100,00	3.900,00	1.000.000,00	0,45%	4.500,00	1,15
6.000	50%	3.000,00	3.000,00	1.000.000,00	0,45%	4.500,00	1,50
6.000	80%	4.000,00	1.200,00	1.000.000,00	0,45%	4.500,00	3,75

Área			Área		VTN			
Total			Utiliza- vel		Área		Valor	Impos- to
ha	RL	ha	ha	VTN R\$	Utiliza- vel (R\$)	Alíquo- ta	R\$	R\$/ha
6.000	20%	1.200,00	4.800,00	1.000.000,00	800.000,00	0,45%	3.600,00	0,75
6.000	35%	2.100,00	3.900,00	1.000.000,00	650.000,00	0,45%	2.925,00	0,75
6.000	50%	3.000,00	3.000,00	1.000.000,00	500.000,00	0,45%	2.250,00	0,75
6.000	80%	4.000,00	1.200,00	1.000.000,00	200.000,00	0,45%	900,00	0,75

ANEXO II

ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - REGIÃO CENTRO-OESTE

- Área de Proteção Ambiental Meandros do Rio Araguaia
- Área de Proteção Ambiental Rio Bartolomeu
- Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio Descoberto
- Área de Proteção Ambiental do Rio Vermelho
- Área de Proteção Ambiental do Planalto Central

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)