



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE CARATINGA
Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Extensão
Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Sustentabilidade
Mestrado Profissional

**EXISTÊNCIA DE CONFLITOS ENTRE PRINCÍPIOS
CONSTITUCIONAIS NA IMPLANTAÇÃO DAS RESERVAS
LEGAIS E DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE**

JOSIANE WENDT ANTUNES MAFRA

CARATINGA
Minas Gerais - Brasil
Agosto de 2009

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE CARATINGA
Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Extensão
Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Sustentabilidade
Mestrado Profissional

**EXISTÊNCIA DE CONFLITOS ENTRE PRINCÍPIOS
CONSTITUCIONAIS NA IMPLANTAÇÃO DAS RESERVAS
LEGAIS E DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE**

JOSIANE WENDT ANTUNES MAFRA

Dissertação apresentada ao Centro Universitário de Caratinga, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Sustentabilidade, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Prof. D.Sc. Felipe Nogueira Bello Simas
Co-orientadora: Profª. D.Sc. Pierina German Castelli

CARATINGA
Minas Gerais – Brasil
Agosto/2009

Sistema de Bibliotecas - UNEC
Ficha Catalográfica

333.780981
M187e
2009

MAFRA, Josiane Wendt Antunes.
Existência de conflitos entre princípios constitucionais na implantação das reservas legais e das áreas de preservação permanente. Josiane Wendt Antunes Mafra. Centro Universitário de Caratinga – UNEC: Mestrado Profissional em Meio Ambiente e Sustentabilidade, 2009.
195p; 29,7 cm.

Dissertação (Mestrado – UNEC – Área: Meio Ambiente e Sustentabilidade).

Orientador: Prof. DSc. Felipe Nogueira Bello Simas.

Co-Orientadora: Prof^a DSc. Pierina German Castelli.

1. Reservas legais – Áreas de preservação permanente.
 2. Direito de propriedade – Meio ambiente.
 3. Conflitos entre direitos fundamentais – Bens e valores
- I. Título II. Prof. DSc. Felipe Nogueira Bello Simas

JOSIANE WENDT ANTUNES MAFRA

EXISTÊNCIA DE CONFLITOS ENTRE PRINCÍPIOS
CONSTITUCIONAIS NA IMPLANTAÇÃO DAS RESERVAS
LEGAIS E DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Dissertação apresentada ao Centro
Universitário de Caratinga, como parte das
exigências do Programa de Pós-Graduação
em Meio Ambiente e Sustentabilidade, para
obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 25 de agosto de 2009.

Prof. D.Sc. Felipe Nogueira Bello Simas
(Orientador)

Prof. D.Sc. Leopoldo Loreto Charmelo

Prof. D.Sc. Marcos Alves Magalhães

Prof. D.Sc. Sebastião Renato Valverde

Prof^ª. D.Sc. Manoela Carneiro Roland

A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalesssem.

Rui Barbosa (Oração aos Moços)

Aos meus queridos pais, não só pela minha vida e pelo empenho no meu desenvolvimento físico, mental e emocional, mas, ainda, pela dedicação constante e incondicional durante todos os dias da minha existência; aos meus amados irmãos e cunhados, pelo carinho e presença constante; aos meus sogros, pela confiança que sempre me foi depositada; ao meu esposo, amigo e eterno companheiro, Lauro Cesar - meu “anjo bom” -, pelo suporte emocional, esforço, privações, orientação, carinho, dedicação e amor. Este trabalho é resultado não só do meu esforço individual, mas do apoio deste ser humano maravilhoso, que sempre soube cultivar, em mim, os melhores sentimentos.

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos em trabalhos desta natureza acabam sendo usualmente desprezados pelo leitor, em função da sua aparente falta de importância e inexistência de vínculo emocional com aquelas pessoas às quais são rendidas homenagens. No entanto, creio que é neste espaço que se pode revelar a participação e apoio de tantos profissionais, amigos e colegas que se fazem necessários para que um trabalho atinja a magnitude desejada. Aliás, inspirada na música “Caminhos do Coração” do poeta Gonzaguinha é que posso dizer que este trabalho dependeu de muitas pessoas diferentes e que ele se tornou um produto não somente meu, mas fruto de tantos outros homens e mulheres que me deixaram marcas e me ensinaram que a gente nunca está sozinho, por mais que pense estar.

Gostaria, simplesmente, de poder nomear todos aqueles que contribuíram direta e indiretamente para o sucesso desta dissertação, no entanto o espaço seria pequeno para fazer um agradecimento na exata medida do merecimento de cada um. Faço, pois, algumas menções especiais, em nome das quais eu gostaria de cumprimentar agradecida e afetivamente todos os demais que se sentirem parte desta obra.

A Deus, início e medida de todas as coisas, pela oportunidade de viver e atuar neste mundo, ainda que cheio de provações.

Aos meus queridos pais, José Carlos e Eliane, pelo apoio e amor incondicional, não só neste momento, como em todos os instantes de minha vida.

Ao meu irmão Thiago que, embora ainda acadêmico do curso de Engenharia de Produção, se prestou a me auxiliar em vários momentos da minha pesquisa.

Às minhas irmãs Luciane e Walkiria pela amizade sincera e a torcida fervorosa.

À minha sobrinha Júlia, pela boa nova de seu nascimento, brindando-me com a sua presença num momento de tanta fragilidade.

Aos meus cunhados Luís Otávio e César e às minhas cunhadas Natália e Marcela pelo sorriso sempre estampado e pela força dada durante todo o meu curso.

Aos meus sogros, Renaldo e Célia, pelo carinho que sempre tiveram para comigo, acolhendo-me não como nora, mas como uma filha, incentivando-me a percorrer o caminho acadêmico sempre sonhado.

Ao meu esposo Lauro Cesar, pelo amor, lealdade, companheirismo, paciência e compreensão da minha ausência no nosso escritório durante estes dois últimos anos de dedicação exclusiva ao curso.

À minha amiga e colega de curso, Kelly Aparecida, pela bela amizade e constantes trocas de idéias durante todo o mestrado.

Ao Dr. Luís Cláudio Fonseca Magalhães, pela inspiração que é capaz de transmitir enquanto pessoa e profissional do Direito, bem como pela atenção que sempre me é e foi dispensada.

Ao meu orientador, professor Felipe Nogueira Bello Simas, por ter se interessado pelo meu tema, bem como mantida a minha orientação, mesmo diante dos obstáculos que surgiram no decorrer do curso.

Ao professor Leopoldo Loreto Charmelo, pelo incentivo e inspiração, antes mesmo de iniciar o curso.

À querida e mais nova amiga professora Pierina German Castelli, que mesmo não sendo minha orientadora, sempre se portou como se o trabalho fosse seu, dedicando, parte do seu tempo, à minha co-orientação.

Ao professor Marcos Alves de Magalhães, pelo exemplo dado enquanto pessoa e profissional, bem como pelo interesse que sempre demonstrou a elaboração do meu trabalho.

Ao professor Sebastião Renato Valverde, não só pelo desprendimento, mas por ter estreitado o contato, importando-se, de fato, com o desenvolvimento desta pesquisa.

A todos os profissionais entrevistados que enriqueceram o meu trabalho, recebendo-me com carinho e colaborando valorosamente com a coleta dos meus dados. Trata-se de pessoas que me ensinaram uma interlocução riquíssima, dedicando parte do seu precioso tempo ao atendimento do meu pedido, alguns, inclusive, indo além do que lhes fora solicitado por esta pesquisadora.

Aos amigos feitos durante o curso, pessoas que vou levar pra sempre no meu coração e, espero, na minha convivência diária.

Aos amigos e familiares que, em muitos momentos, sentiram a minha falta durante o mestrado. Muito obrigada, mesmo, por confiarem no meu potencial, incentivando-me sempre!

Por último, mas não menos importante, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), pela bolsa que me destinou durante este processo e que me permitiu dedicar com afinco ao mestrado. Este agradecimento é feito, não por mera questão de gentileza ou obrigação, mas por entender a importância da instituição no desenvolvimento de trabalhos tão relevantes ao engrandecimento científico do Estado e país.

BIOGRAFIA

Josiane Wendt Antunes Mafra, filha de José Carlos Mello Antunes e Eliane Wendt Antunes é uma mineira, nascida, em 04 de fevereiro de 1978, na cidade de Ubá/MG.

Cursou o ensino fundamental e médio em sua cidade natal, período no qual buscou, ainda, a complementação de seus estudos, mediante o ingresso no curso de inglês de uma importante instituição bilíngüe, onde, então, concluiu os níveis básico, intermediário e de conversação, após 5 anos de dedicação à língua inglesa.

No ano de 1999, ingressou no curso de Direito da Universidade Federal de Viçosa, quando, então, experimentou intensa vida acadêmica, participando do Diretório Acadêmico do Curso, debruçando sobre a pesquisa e aperfeiçoando o seu conhecimento através de estágios junto, primeiramente, à Defensoria Pública e, posteriormente, ao Ministério Público, ambos do Estado de Minas Gerais.

Após a sua graduação em janeiro de 2004, vieram as experiências profissionais na advocacia, profissão esta que, desde então, tem vivido com os olhos curiosos de uma pesquisadora. Admiradora que é da carreira acadêmica, nunca quis abandoná-la sempre buscando o seu aperfeiçoamento, primeiro com a Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Público cursado no Centro Universitário de Caratinga/MG durante o ano de 2006, após, com o curso de Extensão em “Introdução à Biotecnologia” feito na Universidade Federal de Viçosa em 2007, ano em que ingressou no Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Sustentabilidade do Centro Universitário de Caratinga/MG, cujo término se dá com a entrega deste trabalho.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AFEAM - Agência de Fomento do Estado do Amazonas
ALMG - Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais
AM - Avaliação Ecológica do Milênio
ANA - Agência Nacional de Águas
APP - Área de Preservação Permanente
APROMSA - Áreas Promissoras para a Criação de Mercados de Serviços Ambientais
BFA - Bolsa Floresta Associação
BFF - Bolsa Florestal Familiar
BFR - Bolsa Floresta Renda
BFS - Bolsa Floresta Social
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BV - Bolsa Verde
CCB - Código Civil brasileiro
CCX - Chicago Climate Exchange
CF - Código Florestal Brasileiro
CODEMA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental
CONAFOR- Comissão Nacional Florestal
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental
CRF/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DAP - Disposição a pagar
DAR - Disposição a receber
DSUMA - Departamento de Serviços Urbanos e Meio Ambiente
EC - Emenda Constitucional
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
EUA- Estados Unidos da América
FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FAS - Fundação Amazonas Sustentável
FEAM - Fundação Estadual do Meio Ambiente
FETAGS - Federações dos Trabalhadores na Agricultura

FHIDRO - Fundo de Recuperação, Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável
das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais

FIA- Federação Internacional de Automobilismo

FMPSA - Fundo Municipal para Pagamento por Serviços Ambientais

FONAFIFO - Fundo Nacional de Florestas

GEF - Fundo Mundial para o Meio Ambiente Global

GSAB - Gerência de Serviços Ambientais do Bosque

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IEF - Instituto Estadual de Florestas

IGAM - Instituto Mineiro de Gestão das Águas

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPCC - Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MP – Medida Provisória

PACNKM - Projeto de Ação Climática do Mercado Noel Kempff

PEMCA - Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e
Desenvolvimento Sustentável do Amazonas

PIB – Produto Interno Bruto

PNMA - Lei de Política Nacional do Meio Ambiente

PROAMBIENTE - Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção
Familiar Rural

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONATER - Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PSA - Pagamento por Serviços Ambientais

PSAB -Projeto de Serviços Ambientais do Bosque

PSA-CABSA - Programa para Desenvolver o Mercado de Serviços Ambientais por
Captura de Carbono e Derivados da Biodiversidade e Fomentar o
Estabelecimento e Melhoramento de Sistemas Agroflorestais

PSAH - Programa de Serviços Ambientais Hidrológicos

PUs – Unidades de Produção

RL – Reserva Legal

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

SEMADES – Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do
Amazonas

SEMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJMG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

TNC – The Nature Conservancy

TRF – Tribunal Regional Federal

UPF – Unidade Padrão Fiscal

RESUMO

MAFRA, Josiane Wendt Antunes. Centro Universitário de Caratinga, agosto de 2009. **Existência de conflitos entre princípios constitucionais na implantação das reservas legais e das áreas de preservação permanente.** Orientador: D.Sc. Felipe Nogueira Bello Simas. Co-Orientadora: D.Sc. Pierina German Castelli.

O quadro de degradação ambiental existente no Brasil e no mundo é tão alarmante que acabou ensejando a promulgação de normas legais favoráveis ao meio, normas estas cada vez mais restritivas e, em determinados casos, impeditivas mesmo do exercício de atividade produtiva. Neste contexto, surgem as Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Legais que, como formas de proteção jurídica das florestas naturais, têm o uso restringido, salvo nos casos autorizados em lei. O objetivo geral deste estudo é identificar alternativas aptas a mitigarem os impactos porventura causados aos proprietários rurais em função da implantação destas figuras florestais protetivas. Para tanto, através de uma abordagem quanti-qualitativa, foi realizada pesquisa documental direta e indireta, bem como, mediante a aplicação de questionários abertos e realização de entrevistas semi-estruturadas, identificada a percepção, sobre o tema, de diversos profissionais que militam na área ambiental. Teve-se em foco, para a análise das situações encontradas, considerando a dogmática e hermenêutica jurídicas, o estudo sistemático, histórico-evolutivo e sociológico dos dados obtidos. Os resultados encontrados ao final deste estudo revelam a existência de mecanismos aptos a mitigarem a referida restrição trazida às propriedades rurais com a adoção das figuras protetivas, podendo ser apontados, tanto o instituto da indenização em caso de dano comprovado pelo proprietário rural, como instrumentos econômicos, mediante a promoção de políticas públicas, tais como o são os diversos programas de pagamento por serviços ambientais existentes no Brasil e no mundo. Também foi possível constatar que, diante do cotejamento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de um lado, e outros direitos fundamentais, de outro lado, ao magistrado, que não pode se eximir de apreciar as situações que lhe são apresentadas, cabe ultrapassar, em função das peculiaridades dos casos concretos, a questão da “intocabilidade” das Áreas de Preservação Permanente, mitigando, também assim, a restrição imposta. Percebeu-se que a leitura feita sobre o tema é notadamente disciplinar, sendo indispensável a busca por uma solução conjunta entre os diversos atores envolvidos na questão.

Palavras-Chave: reservas legais; áreas de preservação permanente; direito de propriedade; meio ambiente ecologicamente equilibrado; conflitos entre direitos fundamentais; ponderação de bens e valores.

ABSTRACT

MAFRA, Josiane Wendt Antunes. Caratinga's University Center, August, 2009. **Existence of conflicts between constitutional principles in the implementation of the legal reserves and the permanent preservation areas.** Advisor: D.Sc. Felipe Nogueira Bello Simas. Co-advisor: D.Sc. Pierina German Castelli

The existing framework of environmental degradation in Brazil and in the world is so alarming that has resulted in the enactment of laws favorable to the environment, laws that are increasingly restrictive and, in some cases, they are an obstacle, even, of the productive activity. In this context, the permanent preservation and legal reserves areas arise and, as a mechanism of legal protection of natural forests, they have limited use, except in cases authorized by law. The general aim of this study is to identify suitable alternatives to mitigate the impacts probably caused the landowners because of these protective forest figures. Thus, through a quantitative-qualitative approach, a direct and indirect documentary research was carried out, as well as, by the application of open questionnaires and implementation of semi-structured interviews, identified the perception, about the subject, of several professionals who militate in the environmental area. We focus on, to analyze the situations encountered, considering the legal dogmatic and hermeneutic, the systematic, historical-evolutionary and sociological study of the data obtained. The results encountered in the end of this study reveal the existence of mechanisms able to mitigate the restrictions brought to rural properties with the adoption of protective figures and may be appointed, the compensation institute in case of damage proved by the landowner, such as economic instruments by promoting public policies, such as are the several programs for payment for environmental services existing in Brazil and in worldwide. It was also noted that, through the balancing procedure considering the ecologically balanced environment, on the one hand, and other fundamental rights, on the other hand, the judge, who can not escape to assess the situation it is present to him, has to overcome, depending on the peculiarities of specific cases, the issue of "untouchability" of Permanent Preservation Areas, mitigating, so also, the restriction imposed. It was noticed that the perception about the subject is notably disciplinary, so that is essential the search for a joint solution between the several actors involved in the issue.

Keywords: legal reserves; permanent preservation areas; property right; ecologically balanced environment; conflicts between fundamental rights; values balancing act.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	viii
RESUMO.....	xi
ABSTRACT.....	xii
INTRODUÇÃO	15
O tema abordado e o problema constatado	15
O objetivo geral e os objetivos específicos.....	18
A subdivisão desta dissertação	19
METODOLOGIA	21
CAPÍTULO 1.....	26
OS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	26
1.1 Considerações gerais.....	26
1.2 A fundamentalidade e a normatividade dos Direitos Fundamentais	28
1.3 A colisão entre os Direitos Fundamentais	31
1.3.1 Princípios, regras e postulados normativos aplicativos	33
1.3.2 A dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil	39
1.4 O meio ambiente e a propriedade no ordenamento jurídico brasileiro.....	42
1.4.1 A tutela constitucional do meio ambiente.....	45
1.4.2 A proteção do meio ambiente no direito infraconstitucional: análise sucinta dos parâmetros acerca das APPs e das RLs no Código Florestal Brasileiro	51
1.4.3 Os atributos da propriedade no Direito Constitucional brasileiro	59
1.4.4 A colisão entre o direito de propriedade e o direito ao meio ambiente sadio	63
CAPÍTULO 2.....	66

ANÁLISE DO MUNDO RURAL NO BRASIL: desafios socioeconômicos, culturais, ambientais e políticos.....	66
2.1 A desigualdade socioeconômica, cultural e regional no campo	67
2.2 Estratégias de desenvolvimento para o mundo rural e as políticas públicas	77
2.3 A idéia de sistema jurídico e o dirigismo constitucional: a importância das políticas públicas como instrumento de ação do Estado	85
2.4 A questão da judicialização das políticas públicas: efetivação dos direitos fundamentais	90
2.5 Eficácia social e jurídica das políticas públicas relativas ao meio ambiente e ao mundo rural no Brasil e no mundo	92
2.6 O pagamento por serviços ambientais como um importante instrumento de política pública relativa ao meio ambiente e ao mundo rural no Brasil e no mundo.....	94
CAPÍTULO 3.....	103
AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E AS RESERVAS LEGAIS: o problema da mitigação dos impactos sociais e econômicos	103
3.1 Considerações iniciais.....	103
3.2 Os impactos positivos e negativos ocasionados com a observância da legislação ambiental protetiva	113
3.3 A questão da indenização das APPs e RLs no direito brasileiro e no direito comparado: uma análise doutrinária, jurisprudencial e da percepção dos entrevistados	116
3.4. Pagamento por serviços ambientais: perspectivas no Brasil e no mundo.....	131
CONSIDERAÇÕES FINAIS.	166
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	171
ANEXOS	189

INTRODUÇÃO

O tema abordado e o problema constatado

É de conhecimento trivial que, desde o início da civilização, o ser humano vem alterando o meio onde vive e que, com o passar do tempo, a partir, notadamente dos avanços tecnológicos experimentados, as alterações empreendidas atingiram um grau de devastação medonho. Aquecimento global, destruição da camada de ozônio, poluição do ar, das águas e do solo, esgotamento dos recursos naturais, dentre outras degradações ambientais, tornaram-se atividades rotineiras e, portanto, assuntos comuns debatidos nos âmbitos organizacionais das entidades governamentais, não-governamentais, empresas privadas e nos meios de comunicação mundial.

O quadro de degradação ambiental existente é tão alarmante que ensejou a promulgação de normas legais favoráveis ao meio, normas estas cada vez mais restritivas e, em certo aspecto, impeditivas mesmo do exercício de atividade produtiva. Fala-se, hoje, em desenvolvimento sustentável¹, que, numa visão inicial, consistia na pretensão de se compatibilizar a produção econômica com uma perfeita integração ao meio ambiente, criando um desenvolvimento duradouro e equilibrado, de modo a

¹ Neste conceito, é imprescindível se ter em mente a noção de cultura. Derani (2008, p. 49) afirma que, “o estudo da realidade social pressupõe a compreensão da inafastável unidade dialética entre ‘natureza’ e ‘cultura’. Toda formação cultural é inseparável da natureza, com base na qual se desenvolve. Natureza conforma e é conformada pela cultura”.

garantir que este seja favorável às presentes e futuras gerações, mas que, num segundo momento, adquiriu novos contornos, para incluir novas dimensões².

Consectário natural da necessidade de se tutelar o meio ambiente e os recursos naturais existentes nas propriedades urbanas ou rurais, em prol desta e das futuras gerações, é que o legislador pátrio instituiu no ordenamento jurídico a noção de áreas de preservação permanente (APPs) e de reservas legais (RLs). Ambas são tratadas na Lei nº. 4.771/65 (Código Florestal Brasileiro – CF³) que define, como de preservação permanente, a “área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas” (art. 1º, § 2º, II)⁴, e como sendo reserva legal, a seu turno, a “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente⁵, 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” (art. 1º, § 2º, III).

Vê-se que, com a adoção destas áreas consideradas formas de proteção jurídica das florestas naturais, o direito de propriedade vem sofrendo forte limitação com fulcro no princípio da função socioambiental desta. A utilização das APPs e das RLs é restringida, salvo naqueles casos autorizados pelo Poder Público com fundamentação nas hipóteses trazidas pelo próprio CF.

Diante do quadro delineado na legislação pátria e sem embargo das nobres razões que levaram à instituição das APPs e das RLs, é preciso indagar como ficaria a situação daqueles proprietários que vêm sua propriedade economicamente descaracterizada, na medida em que não poderão desenvolver sua atividade produtiva em uma (ou em

² Sen (2000) apresenta uma noção onde a liberdade (liberdade de expressão, de participação na vida política, de viver como desejado, etc.) é tida como o principal fim e meio para o desenvolvimento sustentável; enquanto Sachs (2002) apresenta, a seu turno, dimensões para a sustentabilidade: social, econômica, política, ecológica, geográfica (territorial) e cultural. Para um maior aprofundamento do tema, sugerimos a obra de José Eli da Veiga, “Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI”, visto que o autor soube compilar criticamente as diversas posições existentes (VEIGA, 2005).

³ Conquanto descrita a sigla na lista apropriada, é importante que o leitor esteja atento ao fato de que, neste trabalho, é utilizada a sigla CF para se referir ao Código Florestal Brasileiro e CRF/88 para se referir à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁴ As Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) de nº. 302/2002, nº. 303/2002 e nº. 369/2006 vieram regulamentar o Código Florestal (art. 2º e art. 1º, § 2º, IV, ‘c’ e V, ‘c’, respectivamente) no que tange às APPs, no entanto são objeto de crítica por extrapolarem os limites que lhe são confiados, enquanto textos normativos meramente regulamentadores. Esta questão será abordada ainda neste estudo.

⁵ Segundo informa Campos Júnior (2008), em função da nova redação do § 6º do art. 16 do CF, redação dada pela Medida Provisória nº. 2.166/2001, as RLs podem ser computadas na área das APPs.

grande) parte dela. Teriam estes proprietários direito à indenização ou a alguma outra forma de compensação ou incentivo pela privação do uso destas áreas?

O problema perpassa pelo fato de que a implantação e a preservação das APPs e RLs trazem indiscutíveis benefícios ambientais à população local e mundial, sendo, entretanto, necessário harmonizar, de outro lado, os interesses individuais e difusos envolvidos na questão. Afinal, atualmente é cediço, notadamente na doutrina⁶ brasileira, que os direitos fundamentais não são absolutos, devendo ser analisados no caso concreto delineado, a fim de receberem, ali, o seu exato valor.

Dar, *a priori*, uma maior relevância ao meio ambiente em si considerado, em detrimento do direito de propriedade do titular do domínio – ainda que este realmente deva destinar àquela uma função socioambiental -, pode resultar em situações de extrema injustiça social. É preciso cotejar ambos os bens jurídicos envolvidos na questão de modo que seja alcançada sua concordância prática, isto é, para que haja, ao final, uma harmonização recíproca entre eles, a fim de que nenhum tenha sua incidência totalmente excluída na hipótese. Afinal, antes mesmo do direito à propriedade⁷, o titular do domínio precisa ver respeitada a sua dignidade, sendo esta considerada, inclusive, um fundamento do Estado Democrático de Direito prevista no art. 1º, III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRF/88 (BRASIL, 2009a).

É preciso ter em mente, aliás, que a proteção ambiental é um encargo que deve ser suportado, de modo solidário, por toda a sociedade que do meio se beneficia e não individual e unicamente pelo titular da propriedade rural (CANOTILHO, 1995), fato que estimula a busca por mecanismos que mitiguem a restrição por este sofrida.

Ocorre que, em que pese os avançados estudos sobre a ponderação dos bens jurídicos na doutrina pátria, a jurisprudência⁸, até então, vinha caminhando em sentido oposto, deixando de buscar uma concordância prática entre estes direitos fundamentais, especialmente ao desconsiderar, na leitura dos casos, a situação pessoal do titular do domínio, bem como o dever de solidariedade que deve pairar entre ele e a sociedade na proteção do ambiente dentro de sua propriedade. É possível constatar, igualmente, o

⁶ Para Venosa (2004a, p. 45), “doutrina é o trabalho dos juristas, dos estudiosos do Direito dentro dos campos técnico, científico e filosófico”.

⁷ O Direito deve ser visto como uno e indivisível e, em razão da complexidade das relações vividas na sociedade, há muito foi superada a clássica dicotomia romana entre Direito Público e Direito Privado (FARIAS, 2005).

⁸ Sobre a jurisprudência, Venosa (2004a, p. 46) afirma que, “modernamente, é aplicado o nome ‘jurisprudência’ ao conjunto de decisões dos tribunais, ou uma série de decisões similares sobre uma mesma matéria. A jurisprudência nunca é constituída de um único julgado, mas de uma pluralidade de decisões”.

quão incipiente é, no Brasil, a adoção de políticas públicas com aptidão para mitigar a referida restrição⁹, revelando-se tão-somente de forma espaçada e pontual.

Com efeito, a justificativa do presente trabalho se apresenta, justamente, porque é sabido que o Direito, ao congregiar fato, valor e norma (REALE, 1994), não é estático e novas abordagens vêm sendo dadas aos fatos sociais, tendo em vista a sua constante evolução e a tentativa de acompanhar e regulamentar com eficácia e eficiência os fenômenos ocorridos diuturnamente na sociedade.

O desafio me estimula, sendo importante adentrar em assunto pouco aprofundado, contribuindo para a formação da opinião dos novos juristas e gestores públicos, bem como para uma efetiva justiça social.

De fato, conforme pesquisas que vêm sendo realizadas (MENEZES, 2004; PADILHA JÚNIOR, 2004; SCHNEIDER *et al.*, 2005), a não utilização das APPs e RLs pelos titulares do domínio em obediência às normas legais que vieram tratar do tema, resultaria, em muitos casos¹⁰, em impactos econômicos e sociais consideráveis, o que importaria, – se de fato implementadas –, em considerável baixa na produção rural, gerando, como conseqüência, uma injustiça social, já que ainda paira o entendimento institucional de que o titular do domínio deveria arcar, em prol de toda a sociedade, com as restrições advindas da proteção ambiental.

Assim, diante deste contexto e, tendo em vista a técnica de ponderação dos bens jurídicos em conflito, é indispensável que se busque, abstrata e concretamente, uma solução mitigadora dos impactos econômicos e sociais passíveis de serem sofridos pelo proprietário rural com a implantação efetiva das áreas de proteção florestal, sem que o meio ambiente seja, lado outro, relegado ao segundo plano.

O objetivo geral e os objetivos específicos

O objetivo geral do presente estudo é identificar, com fundamento na hermenêutica e dogmática jurídicas modernas, a legitimidade ou ilegitimidade da concessão de indenização – ou de alguma outra forma de compensação ou incentivo - ao titular de propriedade rural que sofre limitação imposta pela implementação das APPs e RLs. Em outras palavras, busca-se identificar alternativas aptas a mitigarem o impacto causado aos proprietários rurais com a referida restrição às suas propriedades.

⁹ Bolsa Floresta (Estado do Amazonas); o Projeto Conservador das Águas de Extrema/MG; o Ecocrédito de Montes Claros/MG, dentre outros, conforme será abordado de forma detida no capítulo III.

¹⁰ Os dados variam em função do bioma considerado, da estrutura fundiária, da existência ou inexistência de zoneamento ecológico-econômico, dentre outros fatores.

Para que seja alcançado o objetivo geral, constituem objetivos específicos do trabalho:

a) reunir matérias jurídicas, políticas, sociais, filosóficas e econômicas basilares e genéricas necessárias ao desenvolvimento do tema, tais como: (i) o acervo bibliográfico e documental referente às conseqüências sociais e econômicas decorrentes da privação do uso de parte da propriedade rural por seu titular; (ii) o acervo jurídico bibliográfico e documental referente à técnica de ponderação de bens e princípios em colisão nos casos concretos; (iii) o acervo bibliográfico e documental diretamente ligado ao problema: é possível indenização – ou outra forma de compensação ou incentivo - em caso de privação do uso da propriedade rural em razão da instituição das APPs e RLs? e (iv) o acervo bibliográfico e documental do direito estrangeiro, como forma de empreender um estudo do Direito Comparado.

b) Verificar, através dos registros escritos encontrados nos documentos jurídicos oficiais (sentenças, acórdãos, pareceres e decisões administrativas) as nuances que diferenciam cada caso concreto do outro no que tange ao tema a ser desenvolvido, comparando-os com as situações denunciadas pela doutrina jurídica, política, social, filosófica e econômica igualmente levantadas;

c) compreender o olhar e a perspectiva dos operadores do direito (magistrados, advogados, agentes administrativos, promotores e procuradores de justiça), bem como de outros profissionais militantes na área ambiental e que possam, direta ou indiretamente, estar envolvidos nas decisões de casos concretos, seja como técnicos, pareceristas ou meros formadores de opinião.

d) definir as bases legais sobre as quais poderia estar amparado o direito à indenização – ou à outra forma de compensação ou incentivo - no caso de privação do uso da propriedade rural pela instituição das APPs e RLs, apontando as circunstâncias e critérios indispensáveis à sua promoção.

A subdivisão desta dissertação

Para atingir o objetivo proposto, o estudo foi subdividido nesta introdução, na metodologia utilizada, bem como em três capítulos, além das considerações finais.

O primeiro dos capítulos aborda o tema referente aos direitos fundamentais, no intuito de proceder a um estudo sistemático e harmônico entre o direito à propriedade, de um lado, e o direito ao meio ambiente equilibrado e sadio, de outro, tendo em vista a questão da eficácia social das normas ambientais protetivas.

Dando prosseguimento, o segundo capítulo vem tratar das questões socioeconômicas e culturais que incidem sobre e irradiam do mundo rural brasileiro, perpassando pelos aspectos históricos, bem como pelas estratégias de desenvolvimento e políticas públicas voltadas para este meio. Adentra-se no estudo acerca das políticas públicas relativas ao meio ambiente e ao mundo rural, tratando da sua importância, dos limites à sua promoção, da sua eficácia social e jurídica, bem como da questão do fenômeno da judicialização das políticas públicas.

O terceiro capítulo, por sua vez, traz os resultados e discussões propriamente ditos desta pesquisa, adentrando, mais especificamente, nas formas de proteção legal das APPs e RLs, empreendendo um estudo sobre os impactos provenientes da sua efetiva implantação, bem como, por consequência, da mitigação daqueles que se revelam negativos. Para tanto, é feito um estudo do direito brasileiro e estrangeiro comparados.

Após, são trazidas as considerações finais do trabalho, onde se retorna ao objetivo da pesquisa, considerando os resultados alcançados.

METODOLOGIA

Com o fito de alcançar todos os objetivos deste estudo, foi utilizado, como perfil metodológico, a abordagem qualitativa, uma vez que esta tem o escopo de colocar o pesquisador em interação com o processo de desenvolvimento e registro sobre o tema a ser pesquisado, permitindo uma compreensão global do objeto de estudo. Bogdan e Biklen (1994, p. 49), aliás, ressaltam que “a abordagem da investigação qualitativa exige que o mundo seja examinado com a idéia de que nada é trivial, que tudo tem potencial para constituir uma pista que nos permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do nosso objeto de estudo”.

De fato, a privação do uso de propriedades rurais pelas restrições legais e/ou administrativas (APPs e RLs) impostas encerra repercussões variadas na esfera sócio-jurídica do titular do domínio e, lado outro, na sociedade que almeja e necessita da proteção ambiental, envolvendo direitos contrapostos e, por conseqüência, fenômenos socioeconômicos e culturais de natureza complexa, cuja compreensão pode ser favorecida por intermédio de estudos multifacetados dentro de uma linha de investigação qualitativa.

Assim, levando em consideração que o Direito não é composto tão-somente de normas, mas, inclusive, de fatos e valores (REALE, 1994), é imprescindível, para compreender a legitimidade ou não, no ordenamento jurídico brasileiro, de indenização – e/ou de outros mecanismos de compensação ou incentivo - pela privação do uso de

tais áreas, uma pesquisa especulativa e analítica, amparada em dados qualitativos, tais como, no caso, a pesquisa documental direta e indireta (documentos oficiais, questionários e entrevistas, conforme adiante aduzido), sem prejuízo, obviamente, da utilização de dados quantitativos, como forma de complementar este estudo.

Dentro, pois, desta abordagem qualitativa, foram utilizadas, como forma de aprofundamento do estudo, técnicas de coleta de dados embasadas em documentação indireta (pesquisa bibliográfica e documental) e documentação direta que consistiu, aliás, numa pesquisa de levantamento com a aplicação de questionários abertos e entrevistas semi-estruturadas junto a diversos profissionais que militam na área ambiental, conforme explicitado *infra*.

Deveras, foi realizada, inicialmente, uma exaustiva pesquisa bibliográfica, a fim de identificar o referencial teórico, para, em seguida, proceder-se a uma análise criteriosa, reflexiva e sistemática de documentos oficiais que já trataram do tema, tais como - além da própria legislação pátria e estrangeira - a íntegra de pareceres, sentenças e acórdãos dos magistrados e representantes do Ministério Público de nosso país envolvendo pedidos de indenização pela multicitada restrição da propriedade rural, dentre outros temas correlatos. Deu-se primazia, na pesquisa documental, àqueles documentos cuja cópia digital estava disponível na rede mundial de computadores.

Nesta toada, cumpre ressaltar, a propósito, que, segundo Gil (2002, p. 45), a pesquisa documental “vale-se de materiais que não receberam ainda tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”, sendo exatamente aquela realizada, na lição de Vergara (1997, p. 46),

em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, balancetes, comunicações informais, filmes, microfilmes, fotografias, fitas de vídeo, disquete, diários, cartas pessoais e outros.

Daí é possível inferir a importância da pesquisa documental para o estudo desenvolvido, visto que permitiu à pesquisadora uma análise primária do conteúdo dos documentos obtidos.

Como mecanismo de documentação direta, por sua vez, credita-se importância ao levantamento de dados em campo através da formulação de questionários abertos e promoção de entrevistas semi-estruturadas a diversos profissionais que militam na área ambiental, dentre operadores do direito - tais como magistrados (juízes, desembargadores e ministros), representantes do Ministério Público (Promotores de

Justiça, Procuradores), representantes de órgãos de cunho administrativo (IEF¹¹, FEAM¹², dentre outros), advogados doutrinadores -, engenheiros agrícolas, engenheiros florestais, geógrafos, economistas e antropólogos. Optou-se por não entrevistar os próprios produtores rurais, já que existe farto material tendo-os como sujeito de pesquisa (CORRÊA, 2006; OLIVEIRA, 2007; AMARAL *et al.*, 2008), não sendo este o enfoque que se pretende dar ao estudo.

O questionário aberto contou com 20 (vinte) questões que serviram, igualmente, de roteiro para a entrevista semi-estruturada realizada (v. Anexo 2). Foram apresentadas, em conjunto com os instrumentos de coleta, a carta de apresentação e o termo de consentimento (Anexo 1), ferramentas indispensáveis a estudos desta natureza.

A escolha dos entrevistados e respondentes se deu, por sua vez, em função da facilidade de acesso da pesquisadora, após a obtenção criteriosa do nome de diversos profissionais que trabalham ou trabalharam com a temática ambiental, mais notadamente com questões ligadas às APPs e RLs. O contato inicial foi feito através da rede mundial de computadores e, no caso daqueles profissionais com limitação de tempo e/ou cuja distância impediu o contato direto, foram enviados os questionários abertos igualmente através de seus endereços eletrônicos. Foram contatadas, nos meses de dezembro de 2008 e janeiro de 2009, cerca de 120 pessoas, dentre as quais 60 se mostraram solícitas ao pedido, muito embora, ao final, somente 32 tenham concedido, de fato, a entrevista ou retornado o questionário aberto devidamente preenchido na data aprazada (25/02/2009).

Deveras, do total de respostas positivas acima (32), tem-se que, no que tange à entrevista semi-estruturada, foram entrevistados um total equivalente a 15 (quinze) profissionais espalhados nas Comarcas de Caratinga, Governador Valadares, Viçosa, Ubá, Visconde do Rio Branco e Belo Horizonte, enquanto, no caso dos questionários abertos, foram retornados 17 instrumentos preenchidos, dentre profissionais espalhados, por sua vez, nas mais diversas cidades e estados do país.

A importância da entrevista se dá na medida em que, nas exatas palavras de Bogdan e Biklen (1994, p. 134), “é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma idéia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo”. Já no que é pertinente ao uso de questionários, Barros e Lehfeld (2000, p.90) afirmam que “é o

¹¹ Instituto Estadual de Florestas.

¹² Fundação Estadual do Meio Ambiente.

instrumento mais usado para o levantamento de informações. Não está restrito a uma determinada quantidade de questões, porém aconselha-se que não seja muito exaustivo, desanimando o pesquisado”.

Salienta-se que, tanto a entrevista semi-estruturada, quanto o questionário aberto foram aplicados com o intuito de colher dados de cunho qualitativo, razão pela qual o fechamento amostral se deu por saturação teórica que, aliás, ocorre quando os dados obtidos pelo pesquisador passam a ser redundantes ou repetitivos, pouco contribuindo para acrescer ao material já obtido, não justificando, pois, a persistência na sua coleta (FONTANELLA *et al.*, 2008).

Com efeito, a aplicação dos questionários, bem como a promoção de entrevistas se deu para permitir que o pesquisador empreendesse uma leitura da percepção de diversos formadores de opinião, cientes da realidade legal e social sobre o tema, possibilitando, assim, ao longo do texto, um discurso dialético, que traduzisse não apenas as impressões e interpretações do próprio investigador, mas um debate mais consentâneo com a realidade investigada.

É preciso ressaltar que tanto o nome, quanto a cidade de atuação profissional dos entrevistados e respondentes foram omitidos no estudo, no intuito de se resguardar a sua identidade. Optou-se pelo uso de prenomes fictícios, idade e profissão, valendo dizer que, para tanto, buscou-se omitir, igualmente, quaisquer outros elementos aptos a os identificarem.

Sem embargo do aludido, até o momento, quanto à metodologia a ser utilizada no desenvolvimento desta pesquisa, é primordial ter em mente que a dogmática do direito, particularmente, deve comportar um método misto de análise interpretativa (hermenêutica), já que seu objeto jamais se limita, como visto alhures, às normas jurídicas, havendo, a bem da verdade, inúmeros elementos valorativos (políticos, econômicos e sociais) que devem ser, fatalmente, observados paralelamente. Assim é que indispensável se fez empreender um estudo sistemático – comparação e/ou confronto entre normas jurídicas de um mesmo ordenamento (MAXIMILIANO, 1984) - e sociológico – investigação dos motivos e efeitos sociais da lei (HERKNHOFF, 1986) – combinados, ainda, com um estudo histórico-evolutivo – participação ativa do intérprete (FERRAZ JÚNIOR, 1977) - dos dados extraídos dos documentos oficiais, empreendendo uma análise destes dados através da indução analítica (BOGDAN e BIKLEN, 1994), já que, por intermédio desta, as informações obtidas podem ser utilizadas para produzir novos significados. Deveras, a hermenêutica traz, de modo

abstrato, enunciados passíveis de invocar determinada interpretação, daí porque, na visão de Maximiliano (1984, p. 1), “a hermenêutica jurídica tem por objeto o estudo e a sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões de direito”.

O estudo, enfim, será caracterizado, quanto aos seus objetivos, como descritivo, cumprindo ressaltar que, segundo Costa (2001, p. 62), “a pesquisa descritiva é a mais tradicional das pesquisas. Ela descreve as características de uma determinada população ou de um determinado fenômeno”.

CAPÍTULO 1

OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

1.1 Considerações gerais

Antes de adentrar ao cerne do tema cujo debate se propõe, é indispensável conceber, ainda que de forma sucinta, o significado da expressão “Direitos Fundamentais”, na medida em que este trabalho trata, primordialmente, de bens e valores amplamente resguardados por esta categoria de direitos.

Sob este prisma, inelutável trazer a lume que a expressão teve a sua origem, no ano de 1770, na França, como um marco do movimento político e cultural que culminou na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (MARTINS, 2006) e – conquanto haja quem defenda o contrário - se diferencia conceitualmente da expressão “Direitos Humanos”, na medida em que a primeira se aplica aos direitos da pessoa humana que estejam garantidos no ordenamento jurídico positivo de determinado Estado, sendo, pois delimitados no tempo e no espaço, enquanto a última relaciona-se às posições jurídicas que reconhecem o ser humano com tal, independente de sua vinculação a determinado ordenamento jurídico interno (SARLET, 2001a).

Segundo informa Cançado Trindade (2000), os Direitos Fundamentais foram classificados em gerações por Karel Vasak que, inspirado na bandeira francesa – liberdade, igualdade e fraternidade -, classificou-os em Direitos Fundamentais de Primeira Geração – os direitos de liberdade e individuais -; Direitos Fundamentais de Segunda Geração - os direitos de igualdade e socioeconômicos -; e, enfim, os Direitos

Fundamentais de Terceira Geração - os direitos de solidariedade, no qual se inclui o direito ao meio ambiente sadio. Sem embargo, para o autor, referida classificação não merece prosperar por não ter nenhum fundamento jurídico, sendo distante da realidade e em descompasso com o processo histórico de surgimento e desenvolvimento dos Direitos Fundamentais. Hoje tem sido preferível o termo “dimensões”, por sugerir a noção de constante evolução e complementaridade dos direitos fundamentais, o que não significa defender, entretanto, que sejam eles divisíveis (MARTINS, 2006).

Deveras, a realização dos direitos individuais (civis e políticos) sem o gozo dos direitos sociais, econômicos e culturais ou dos direitos de solidariedade, de outro lado, acaba por se tornar impossível, na medida em que impediria a promoção de uma vida realmente digna, tal qual se espera e se defende no contexto dos diversos tratados internacionais e cartas constitucionais espalhados pelo mundo.

Consectário natural, não existe hierarquia entre direitos fundamentais, razão pela qual possuem uma mesma dignidade constitucional (CAMPOS JR., 2008)¹³. Não obstante, é preciso salientar a distinção havida entre direitos e garantias fundamentais, na medida em que estas últimas visam assegurar os primeiros, atuando na sua proteção ao limitar o poder. Os direitos fundamentais instituem os direitos substanciais propriamente ditos, enquanto as garantias fundamentais, disposições meramente assecuratórias daqueles¹⁴.

É sabido, outrossim, que os direitos fundamentais possuem um forte conteúdo axiológico¹⁵, posto que, segundo revela Sarlet (2005), resultam da positivação constitucional de determinados valores básicos existentes na sociedade, sendo indispensáveis inclusive numa democracia para confrontar possíveis fantasmas da ditadura e do totalitarismo.

A CRF/88, aliás, em seu art. 5º, §§1º e 2º, assevera, respectivamente, que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, não excluindo outras decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais de que o Brasil faça parte. E mais: de acordo com o seu art. 60,

¹³ É preciso, aliás, estar atento a esta noção no momento de se analisar, mais à frente, a questão que envolve o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de um lado, e o direito fundamental à propriedade privada, de outro lado, sob pena de se fazer pairar um em detrimento do outro, através de uma eleição apriorística e ancorada apenas na concepção ideológica do leitor ou intérprete.

¹⁴ Para Canotilho (1993, p.520), “rigorosamente, as clássicas garantias são também direitos, embora muitas vezes se salientasse nelas o carácter instrumental de protecção dos direitos. As garantias traduziam-se quer no direito dos cidadãos a exigir dos poderes públicos a protecção dos seus direitos, quer no reconhecimento de meios processuais adequados a essa finalidade”.

¹⁵ O termo “axiológico” remete a valores (éticos, morais, religiosos, etc.).

§4º, IV, os direitos e garantias fundamentais não poderão ser abolidos por emenda constitucional, fazendo, portanto, parte do seu núcleo intangível (cláusulas pétreas), fato que revela a importância normativa desta categoria de direitos e garantias (BRASIL, 2009a).

1.2 A fundamentalidade e a normatividade dos Direitos Fundamentais

Como visto acima, do ponto de vista formal, os direitos fundamentais são aqueles que o ordenamento jurídico positivo de cada Estado qualifica expressamente como os sendo, no entanto, do ponto de vista material (substancial), seriam, na visão de Pereira (2006, p.77), “aqueles direitos que ostentam maior importância, ou seja, os direitos que devem ser reconhecidos por qualquer Constituição legítima”. Leciona a autora que “a fundamentalidade em sentido material está ligada à essencialidade do direito para implementação da dignidade humana”, noção que ela considera relevante, pois se presta a identificar aqueles direitos que, no plano constitucional, estariam fora do catálogo¹⁶ (PEREIRA, *ibid*, p.77).

Assim também entende Canotilho (1993)¹⁷ que, aliás, aponta para o problema do reconhecimento, dentre os direitos que não possuem assento constitucional, daqueles que teriam dignidade suficiente para serem considerados fundamentais, argumentando que a tendência é a consideração dos direitos que sejam equiparáveis, pelo seu objeto e importância, aos que são formalmente fundamentais.

Quando se associa o vocábulo “fundamental” ao “direito”, surge, concomitantemente, uma noção de superioridade frente aos demais direitos que não sejam considerados como tal. Rothenburg (1999) acredita que a nota da fundamentalidade é essencial para revelar aqueles direitos fundamentais que estão implícitos e/ou fora do catálogo. Para o autor, tanto o critério formal, quanto o material concorrem para definir a fundamentalidade de um direito, no entanto acentua a sua

¹⁶ A CRF/88 consagra um extenso catálogo de normas jurídicas definidoras de Direitos e Garantias Fundamentais. Não obstante, há Direitos Fundamentais dispersos ao longo do seu texto que, mesmo sendo formalmente constitucionais, não estão dispostos em capítulo (s) próprio (s), sendo, pois, considerados como “fora do catálogo”.

¹⁷ “Os direitos consagrados e reconhecidos pela Constituição designam-se, por vezes, direitos fundamentais formalmente constitucionais, porque eles são enunciados e protegidos por normas com valor constitucional formal (normas que têm a forma constitucional). A Constituição admite (cfr. art. 16.º), porém, outros direitos fundamentais constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional. Em virtude de as normas que os reconhecem e protegem não terem a forma constitucional, estes direitos são chamados direitos materialmente fundamentais” (CANOTILHO, 1993, p. 528).

dimensão material, visto que, pelo consenso social, consagra os mais caros valores constitucionalmente definidos.

Para Andrade (2003), materialmente fundamental é aquele direito que visa, em primeira mão, proteger a dignidade da pessoa humana. O autor português acredita que a história revela um sistema de direitos fundamentais em constante transformação onde são salientadas as idéias de acumulação - novos direitos típicos de cada momento histórico somados aos antigos -, variedade - complexidade funcional e falta de uniformidade - e abertura - não são esgotados, num catálogo, todos os direitos fundamentais.

De qualquer modo, o autor salienta que o momento comum apto a caracterizar a idéia de direitos fundamentais ao longo da história é justamente a proteção da dignidade da pessoa contra os perigos que surgem em função das forças e estruturas de poder no seio da sociedade, revelando, assim, que:

sempre que surja uma nova forma de poder ou um novo tipo de perigo para a dignidade individual, tenderá a aparecer um novo direito; sempre que se afirmar um outro entendimento das necessidades de garantia da dignidade pessoal, descobrir-se-ão novas dimensões normativas dos direitos fundamentais (ANDRADE, 2003, p.04)

Vê-se, a partir daí, o quão importante para este estudo é a noção da fundamentalidade e normatividade dos direitos fundamentais, na medida em que permite compreender a força normativa que tanto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, quanto o direito à propriedade privada têm, imputando a ambos a condição de garantidores da dignidade da pessoa humana, já que esta, como se vê, é o ponto inicial sob o qual é erigido todo o aparato normativo dos direitos fundamentais junto à CRF/88.

Afinal, assim como o direito à propriedade privada é reconhecida pela CRF/88 como um Direito Fundamental, porque garante a dignidade da pessoa que dela retira os elementos necessários à sua liberdade e segurança, o Direito Fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também o é, justamente porque o seu respeito garantirá uma existência digna e saudável desta. Ambos devem coexistir, já que, conforme asseverado, nenhum possui superioridade hierárquica frente ao outro.

É que os direitos fundamentais são universais, visto que inerentes à condição humana, característica esta que, obviamente, não induz a uma absoluta uniformidade, sob pena de transmudar-se num fundamentalismo, numa odiosa opressão. São, ainda, inalienáveis, na medida em que não podem ser descartados ou desprezados pelo seu

titular, e indivisíveis, vez que, como também já salientado, é preciso respeitar, em conjunto, todas as suas dimensões, essencialmente imbricadas. São, outrossim, históricos, haja vista serem reconhecidos com base na experiência social (ROTHENBURG, 1999), não sendo eleitos a esmo pelo legislador.

Deveras, embora anteriores à positivação, a revelação dos direitos fundamentais se dá através da positivação histórica em um determinado ordenamento jurídico, tendo ultrapassado, com o tempo, uma dimensão individual para alcançarem, enfim, uma perspectiva transindividual. Possuem, ainda, uma projeção positiva, o que significa que, apesar de terem surgido como direitos de defesa, invocam prestações positivas, sobretudo do Estado, devendo ter aplicação imediata, sistemática e interdependente. E mais: ao lado de uma eficácia vertical, que obriga ao seu respeito por parte do Poder Público, possuem uma eficácia horizontal, que exige o seu cumprimento igualmente no âmbito das relações privadas (ROTHENBURG, 1999).

Ora, a magnitude dos direitos fundamentais é tamanha que existe a proibição do retrocesso, isto é, proíbe-se a restrição ou a revogação de um direito fundamental que deverá, a bem da verdade, é ter o seu conteúdo maximizado ou otimizado, para que seja realmente implementado, alcançando, assim, uma real efetividade no âmbito das relações humanas públicas e privadas. Daí porque a sua restringibilidade, quando ocorre, é meramente excepcional – jamais podendo atingir o seu núcleo conformador -, sendo decorrente da necessidade de se empreender esforços para firmar uma concordância prática entre aqueles direitos fundamentais que, no caso concreto entrarem em colisão¹⁸ (ROTHENBURG, 1999).

Neste ponto, torna-se inelutável ressaltar que é defendida a idéia de que a interpretação dos direitos fundamentais depende intrinsecamente do posicionamento teórico do intérprete, sendo, pois, impossível o emprego de técnicas hermenêuticas¹⁹ amparadas, tão-somente, no exame dos textos normativos (TORRES, 1995; BONAVIDES, 2006; AMARAL, 2001).

¹⁸ Qualquer leitura que se faça das normas constitucionais, inclusive daquelas que tratam do direito à propriedade privada e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – importantes neste trabalho -, devem ser feitas tendo em vista estas premissas.

¹⁹ “A hermenêutica jurídica é um domínio teórico, especulativo, cujo objeto é a formulação, o estudo e a sistematização dos princípios e regras de interpretação do direito. A interpretação é atividade prática de revelar o conteúdo, o significado e o alcance de uma norma, tendo por finalidade fazê-la incidir em um caso concreto. A aplicação de uma norma jurídica é o momento final do processo interpretativo, sua concretização, pela efetiva incidência do preceito sobre a realidade de fato. Esses três conceitos são marcos do itinerário intelectual que leva à realização do direito” (BARROSO, 1999, p.102).

Com efeito, segundo posicionamento de Amaral (2001), os direitos fundamentais são ligados a um núcleo de valores que antecedem ao próprio Estado, razão pela qual se voltam, com primazia, para as situações concretamente vivenciadas, afastando, ainda que parcialmente, a aplicação dos métodos da hermenêutica tradicional, visto que eles não estarão aptos a fornecer significado do direito à liberdade, sua extensão e campo de limitação. Assim é que prossegue o autor:

Nos moldes do civilismo clássico, é o legislador que decide, e.g., se o contrato de compra e venda tem ou não efeitos transláticos do domínio, de modo que o jurista tem como praticar a exegese abstrata, sem necessitar de fatos concretos. Já no tocante aos direitos fundamentais, por constituírem requisitos mínimos a serem observados, voltam-se não para o campo hipotético, mas para o concreto, de modo que a atividade interpretativa ocorrerá casuisticamente, ante a situações concretas, inclusive com a ponderação de valores e interesses e demandando ‘escolhas dramáticas’ (AMARAL, 2001, p.104-105)

Neste sentido, urge a necessidade de discussão acerca desta possibilidade de concorrência entre direitos fundamentais nos casos concretos e, via de consequência, sobre os mecanismos hábeis a sanar referida situação. Afinal, se, na maior parte das vezes, é impossível constatar situações de colisão no nível abstrato, nas situações fáticas, diuturnamente verificadas, a colisão é mais comum do que se pode imaginar²⁰.

1.3 A colisão entre os Direitos Fundamentais

O direito, como cediço, não tolera antinomias²¹, de modo que “não se amolda à idéia de sistema, a possibilidade de uma mesma situação jurídica estar sujeita à incidência de normas distintas, contrastantes entre si” (BARROSO, 1999, p. 16).

Surgem, diante desta impossibilidade, os critérios de solução de antinomias que, na lição clássica, são traduzidos pelo critério hierárquico, onde, diante de normas cuja convivência seja incompatível, deve prevalecer aquela que possua uma estatura hierarquicamente superior; pelo critério cronológico, que, igualmente diante da incompatibilidade, reza prevalecer a norma surgida num momento posterior; e, enfim, pelo critério da especialidade, onde, em função do conflito existente, é defendida a prevalência da norma de natureza especial, não geral (BOBBIO, 2003).

²⁰ Uma situação que tem se revelado comum nas lides forenses é o confronto entre o Direito Fundamental à Privacidade (honra, intimidade, vida privada, imagem) e o Direito Fundamental à Liberdade de Expressão e de Informação, o que tem suscitado os mais distintos posicionamentos. Barroso (2005) informa que, neste campo, especificamente, tem sido utilizado um elemento decisivo para se firmar o grau de proteção ao direito à privacidade quando confrontado com o direito à informação e liberdade de expressão: o grau de exposição da pessoa - se indivíduos de vida pública ou indivíduos de vida privada.

²¹ Normas incompatíveis entre si (situação de conflito).

Ocorre que, na lição de Sarmento (2001), os critérios clássicos de solução de antinomias são pouco viáveis no caso de conflito entre princípios constitucionais – e via de consequência, entre direitos fundamentais, que possuem natureza principiológica –, razão pela qual defende o uso de um método mais flexível e dinâmico: o método da ponderação de bens.

Pereira (2006) afirma ser intuitivo, no plano jurídico-positivo, que os direitos consagrados nos diversos textos constitucionais impelem à necessidade de serem harmonizados, não somente entre si, mas, também, com outros valores e bens igualmente protegidos pela ordem jurídica, sob pena de um absolutismo conduzir à ineficácia. A autora, aliás, destaca uma série de fatores aptos a rechaçarem uma visão totalitária dos direitos fundamentais, tais como a limitação imposta pela própria universalidade destes direitos e a sua constitucionalização em conjunto, não isoladamente, sendo que a conjugação destes fatores está interligada à forte propensão ao choque dos direitos fundamentais. Daí é que, segundo ela, a necessidade de solução dos conflitos jurídicos traz a implicação natural do estabelecimento de restrições recíprocas no momento de sua aplicação.

Neste esteio, complementa sabiamente Barcellos (2005, p.133) que o objetivo último do processo de ponderação de direitos, bens e valores será o de sempre alcançar a concordância prática dos enunciados em conflito, ou seja, “sua harmonização recíproca, de modo que nenhum deles tenha sua incidência totalmente excluída na hipótese”.

Aliás, neste ponto é imperioso destacar que não há que se falar, sequer, em prevalência dos interesses difusos ou do interesse público sobre os individuais, posto que, conforme argumenta Binbenojm (2006), o sistema de direitos fundamentais não está embasado numa lógica de maximização dos interesses do maior número possível de indivíduos, buscando, antes, preservar e promover os valores morais sobre os quais são erigidas noções como a dignidade da pessoa humana. Daí porque acredita o autor que o princípio da supremacia do interesse público sobre os interesses particulares revelar-se-ia incompatível com a própria estrutura do Estado Democrático de Direito, haja vista a CRF/88, pelo seu caráter aberto, plural e compromissário, não admitir qualquer definição apriorística acerca da prevalência dos interesses individuais e coletivos.

Deveras, o Estado de Direito, na lição do autor, é um Estado de ponderação que será legítimo na medida em que promover, de modo ponderável e razoável, tanto o interesse particular dos indivíduos, quanto gerais da coletividade, sendo o resultado

final deste processo - que tanto poderá apontar, de acordo com as circunstâncias fáticas e normativas, para a prevalência relativa do interesse geral, quanto do interesse particular – o que se chamará, enfim, de interesse público.

Daí é que, em situações de confronto entre bens, valores e interesses de igual dignidade constitucional, outra alternativa não resta ao intérprete, senão, desprezar as técnicas clássicas da hermenêutica, optando, em contrapartida, pela técnica da ponderação. Afinal, inexistente uma lógica unidirecional quando se trata de direitos que encerram normas genéricas, veiculadas por princípios²², como é o caso dos direitos fundamentais.

Aliás, é em função justamente de sua natureza principiológica e como forma de entender a apontada técnica de ponderação hábil a resolver os conflitos que se instauram entre os direitos fundamentais nos casos concretos, que se torna indispensável fazer uma distinção entre as espécies normativas existentes, isto é, entre as normas-princípio (ou, simplesmente, princípios), normas-regra (ou, tão-somente, regras) e os postulados normativos aplicativos.

1.3.1 Princípios, regras e postulados normativos aplicativos

Primeiramente, é preciso dizer que as normas jurídicas não se confundem com o Direito²³. Este, na perspectiva da teoria tridimensional de Miguel Reale, como fato histórico-cultural que é, decorre da comunicação dialética entre fato (ou circunstâncias de fato), valor e norma (REALE, 1994)²⁴. As normas jurídicas revelam, portanto, apenas um dos seus elementos formadores, sendo que a matéria a elas referente – bem como referente à sua relação contra outras normas de conduta, tais como as normas morais, religiosas ou sociais (as de etiqueta, por exemplo) -, é um ponto de profunda riqueza doutrinária, no qual não cabe, neste estudo, adentrar.

²² “Embora se possa catalogar, formalmente, as normas de direitos fundamentais constantes de uma Constituição como regras ou princípios, o salto dialético nesse tipo de normas parece depender da consideração de que elas possuem um duplo caráter. Os direitos fundamentais, mesmo quando expressados sob a forma de regras, reconduzem-se a princípios, tendo em vista o valor ou bem que visam proteger” (BARROS, 1996, p.155).

²³ Para Derani (2008, p.XX), “Direito é uma prudência, nutre-se devidamente da filosofia, história, economia, do vasto campo do saber desenvolvido pelo homem – inclusive valendo-se de estruturas de pensamento percorridas pelos cientistas – entretanto a nenhum se reduz. (...) A análise pura do texto jurídico é empreender uma investigação sobre elaborações mentais, é procurar a “razão” da norma, a logicidade que impera nestas construções. Tal tipo de análise não é estudo sobre o direito, mas sobre o pensamento normativo”.

²⁴ Segundo Reale (1994, p. 564), “Nada mais ilusório do que reduzir o Direito a uma geometria de axiomas, teoremas e postulados normativos, perdendo-se de vista os valores que determinam os preceitos jurídicos e os fatos que os condicionam, tanto na sua gênese como na sua ulterior aplicação”.

Sem embargo, é extremamente pertinente fazer uma distinção entre as espécies normativas jurídicas (regras, princípios e postulados normativos aplicativos), posto que, diante de uma situação fática delineada, é preciso que o intérprete saiba aplicá-las devidamente, encontrando, assim, a melhor e mais justa solução possível para o caso que porventura lhe é apresentado e permitindo, também, segundo afirma Ávila (2006), a clareza e previsibilidade do Direito, essenciais ao Estado Democrático de Direito.

A propósito, Canotilho (1993) assevera que a distinção entre regras e princípios é de grande valia em sede de direitos fundamentais. Para ele, regras “são normas que, verificados determinados pressupostos, exigem, proíbem ou permitem algo em termos definitivos”, enquanto os princípios, a seu turno, levando em consideração a reserva do possível, “são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas” (CANOTILHO, 1993, p.533-534).

Calha destacar que o conceito de princípios, na visão de Ávila (2001, p.04) “remonta, sobretudo, às obras de Esser, Larenz, Dworkin e Alexy, mas cujos fundamentos devem, ainda hoje, ser repensados em profundidade, dada a recepção — muitas vezes acrítica — que essas obras têm obtido na doutrina brasileira”. Segundo informa o autor, Esser (1961) distingue as espécies em função do grau de abstração e generalidade da prescrição normativa, no que os princípios seriam menos diretos; Larenz (1993) defende que os princípios estabelecem fundamentos normativos para a interpretação e aplicação do direito, decorrendo, deles, direta ou indiretamente, normas de comportamento; Canaris (2002), por sua vez, os distingue com base no caráter explícito de seu conteúdo axiológico, enquanto Dworkin (2002) entende que as regras são aplicadas ao modo de “tudo ou nada”, de forma que, em caso de colisão, uma seja considerada inválida, ao passo que os princípios, por possuírem uma dimensão de peso, não devem ser considerados inválidos; Alexy (2008), enfim, partindo das considerações de Dworkin, afirma que os princípios constituem “deveres de otimização”, razão pela qual são aplicáveis em vários graus, segundo as possibilidades normativas e de fato.

Neste sentido, com esteio no entendimento acima, a função social da propriedade é considerada um princípio, porque é vista como uma norma mais abstrata e geral, não sendo aplicada ao modo “tudo ou nada”, mas sim em função de uma dimensão de peso que lhe é dada no caso sob análise concreta, devendo ter, ali, a sua aplicação otimizada. Já a norma descrita no art. 225, § 5º da CRF/88 que afirma que “são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelo Estado, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais” (BRASIL, 2009a), impõe um comportamento

necessário e deverá, pois, ser aplicada, sempre que verificados os fatos nela descritos, daí não ter a natureza principiológica, mas de uma regra.

Uma coisa, no entanto, é certa: princípios e regras não têm a mesma natureza jurídica, devendo, pois, ser aplicados na exata medida da sua distinção finalística e/ou axiológica. Neste sentido, em que pese a importante e indiscutível contribuição de Dworkin (2002) e Alexy (2008) nesta elaboração doutrinária²⁵, talvez tenha sido Ávila (2006) quem melhor soube distinguir criticamente referidos comandos normativos, fazendo, ainda, a distinção entre eles e os postulados normativos aplicativos e afirmando que um mesmo dispositivo normativo pode ser enquadrado numa ou outra espécie normativa, dependendo do modo como o intérprete justifica a aplicação dos seus significados preliminares.

Deveras, para o autor, o significado preliminar dos dispositivos pode experimentar uma dimensão imediatamente comportamental/descritiva (estabelecendo comportamentos mediante a descrição da conduta a ser adotada), sendo, aí classificados como regras; uma dimensão finalística (estabelecendo um fim a ser alcançado), sendo aí classificados como princípios; ou uma dimensão metódica (estabelecendo a estrutura de aplicação das regras e princípios), sendo classificados, aí, como postulados.

Segundo o autor, as regras assumem um caráter primariamente retrospectivo, porque descrevem uma situação já conhecida pelo legislador, enquanto os princípios teriam um caráter primariamente prospectivo, por determinarem um estado ideal de coisas a ser construído, ainda que considere as construções do passado. Diz, também, que as regras possuem pretensão preliminar de decidibilidade e abrangência, porque buscam gerar uma solução específica para a questão, enquanto os princípios têm

²⁵ Dworkin (2002) defende a integridade do ordenamento jurídico, acreditando que todo caso seja passível de solução, ainda que considerado difícil (“*hard case*”). Para ele, as regras, por serem aplicadas ao modo “*tudo-ou-nada*”, devem ser, em situações de conflito com outras, consideradas válidas ou inválidas, enquanto os princípios, em contrapartida, por terem uma dimensão de peso, devem ser, por sua vez, em situações de colisão, ponderados, a fim de seja apurado qual deve prevalecer no caso delineado. Daí porque, para o autor, os princípios, por terem dimensão de peso e um forte conteúdo axiológico, estão aptos a permitir uma solução plausível, mesmo naqueles casos considerados difíceis.

Alexy (2008), por sua vez, acredita que a diferença entre regras e princípios é revelada, com maior clareza, justamente nas situações em que há conflitos entre as primeiras e colisões entre os últimos. Partindo da idéia de distintos graus de cumprimento das normas, o autor acredita que os princípios são aquelas normas que devem ser cumpridas na máxima medida possível, considerando, obviamente, as possibilidades fáticas e jurídicas existentes no caso. Por outro lado, entende que se é exigida apenas uma determinada medida de cumprimento, então, estar-se-ia diante de uma regra. O conflito de regras se resolve ou com a invalidade de uma delas ou considerando que uma constitui cláusula de exceção à outra. Já a colisão entre princípios se dá por mandados de otimização, não ocorrendo, assim, a invalidação de nenhum deles, mas, sim, atribuído um maior peso a um deles, o que será definido de acordo com as particularidades do caso concreto.

pretensão preliminar de complementaridade e parcialidade, porque buscam, ao lado de outras razões, contribuir para a tomada de decisão.

Para chegar a esta concepção, o autor partiu do pressuposto de que a ambigüidade ou a vagueza não é um traço distintivo dos princípios, mas característica comum de qualquer enunciado normativo, seja regra ou princípio. Tanto as regras, quanto os princípios devem, segundo ensina, ser aplicados de modo que o seu conteúdo seja totalmente realizado. As regras, conforme constata, dependem da interpretação conjunta dos princípios que a elas se relacionam, enquanto, em contrapartida, é imprescindível, aos princípios, a complementação por regras, para que sejam aplicados.

Tal distinção é extremamente importante, porque assegura que, ao intérprete, não seja dada a opção de decidir, com base em seus próprios valores, os casos que lhe são diuturnamente apresentados. Ao revés, ele deverá atender a critérios pré-estabelecidos (regras e princípios jurídicos), cujo conhecimento lhe será possibilitado - quando não facilmente apreendido - pelos postulados normativos aplicativos, isto é, pelas normas que permitem conhecer o fenômeno jurídico, estabelecendo, pois, a estrutura de aplicação das regras e princípios²⁶.

A propósito, sobre os postulados normativos, é preciso informar que, segundo Ávila (2006), há aqueles que são aplicados independentemente de critérios específicos, tais como a ponderação de bens (método que atribui peso a elementos que se entrelaçam), a concordância prática (método que exige a realização máxima de valores que se entrelaçam) ou a proibição do excesso (método que procura impedir que se restrinja um direito fundamental a ponto de retirar-lhe a eficácia mínima); e outros, por sua vez, dependentes da observância de condições, tais como o postulado da igualdade (critério de diferenciação entre elementos, em função de um dado fim), o da razoabilidade (exige a relação das normas gerais com as particularidades do caso concreto) e o da proporcionalidade (exigido em função de uma causalidade entre um meio e um fim concretamente perceptível).

Sobre a técnica de ponderação de bens e interesses, Barcellos (2005), desenvolve uma proposta metodológica em que concebe alguns parâmetros aptos a orientar o intérprete e aprimorar, assim, a racionalidade e juridicidade das decisões que dela se

²⁶ Cumpre salientar a importância desta abordagem, já que se estará trabalhando tanto com inúmeras regras - decorrentes notadamente da CRF/88 e do CF -, como com princípios constitucionais de importante magnitude (princípio da dignidade da pessoa humana, princípio da função social da propriedade, etc.), bem como, também, com postulados normativos aptos a fornecer elementos para identificar as regras e princípios pertinentes às situações, aqui, debatidas.

valem. Defende, pois, o seguimento de um percurso capaz de possibilitar um maior controle do processo e a redução da subjetividade do intérprete. Sugere, primeiramente, que as disposições normativas que possuam a estrutura de regra tenham preferência sobre os princípios e que as normas relacionadas diretamente aos direitos fundamentais tenham preferência sobre aqueles que apenas se relacionam indiretamente a eles.

Diante disto, a autora propõe um modelo composto de três etapas sucessivas, a primeira delas servindo para identificar os enunciados normativos em conflito; a segunda, para examinar as circunstâncias e fatos relevantes do caso concreto, bem como as suas repercussões sobre os elementos normativos anteriormente identificados; e a terceira, para retratar a decisão propriamente dita, onde o intérprete, atento ao observado nas etapas anteriores, definirá até que ponto é possível conciliar os elementos normativos em tensão, apurando o peso que deve ser atribuído a cada um deles (BARCELLOS, 2005)²⁷.

Sem embargo da importância do método de ponderação de bens, valores e interesses, cumpre informar que os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade têm, igualmente, despertado um crescente interesse por parte da doutrina pátria, alcançando uma expressão significativa no corpo das decisões proferidas, tanto na seara administrativa, quanto judicial, de primeira e segunda instância. A bem da verdade, estes postulados são conjugados com os demais no processo argumentativo, para referendar, com maior clareza e segurança, as decisões.

Neste sentido, torna-se importante distinguir estes dois postulados entre si, na medida em que, muitas das vezes, são confundidos pelos intérpretes e tratados como sinônimos, quando, na realidade, expressam construções jurídicas distintas.

De fato, o postulado da proporcionalidade, indiscutivelmente acoplado à evolução histórica dos direitos fundamentais e cuja origem, para alguns autores²⁸, remonta ao

²⁷ Ávila (2006) identificou, de modo semelhante, três etapas no processo de ponderação. A primeira etapa destinada a preparar o processo, analisando-se todos os argumentos pertinentes para este desiderato; a segunda, consistente na realização da ponderação, onde são lançados fundamentos para a relação estabelecida entre os elementos objetos de sopesamento; e a terceira, enfim, tratando da reconstrução da ponderação ao se formular regras com pretensão de validade externa ao caso sob análise.

²⁸ O reconhecimento do postulado da proporcionalidade pode ser verificado na Magna Carta Inglesa (1215), na qual constava delineado, segundo Guerra Filho (2000, p.75), que “o homem livre não deve ser punido por um delito menor, senão na medida desse delito, e por um grave delito ele deve ser punido de acordo com a gravidade do delito”.

século XIII²⁹ (BARROSO, 1999), pode ser destrinchado em três elementos estruturais, quais sejam, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito, o que significa que, em caso de relação envolvendo dois bens jurídicos igualmente amparados por princípios constitucionais, será indispensável perquirir se a medida restritiva (meio) a ser adotada é compatível com o fim constitucionalmente instituído, para, em seguida, entender se é necessária, questionando a inexistência de outro meio menos restritivo dos bens jurídicos para atingir o fim almejado (a aplicação dar-se-á dentro do estritamente necessário à consecução do fim, adotando, sempre, o meio menos gravoso). Verificados estes elementos, será, então, imprescindível aduzir se a medida é proporcional em relação ao fim almejado, o que implica promover um sopesamento entre as desvantagens do meio restritivo e as vantagens do fim, para inferir se os aspectos positivos são maiores do que os negativos advindos da restrição levada a efeito (ÁVILA, 2006).

Para Silva (2002, p.34), a análise da adequação precede a da necessidade que, por sua vez, precede a da proporcionalidade em sentido estrito”, havendo, assim, uma subsidiariedade entre os elementos, na medida em que a verificação da necessidade somente será indispensável se a solução do caso não for possível com a adequação, o mesmo acontecendo quanto à proporcionalidade em sentido estrito, que somente será utilizada, caso os dois outros elementos não tenham solucionado o impasse.

Muitos autores identificam o postulado da proporcionalidade com o da razoabilidade (CANOTILHO, 1993; BARROSO, 1999; MELLO, 2001; MOREIRA NETO, 2002), todavia, Ávila (2006) e Silva (2002) discordam de uma identidade ou fungibilidade.

Silva (2002) informa que o postulado da proporcionalidade advém do desenvolvimento da jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão, não sendo uma simples pauta que sugira que os atos estatais sejam razoáveis, nem uma mera e singela análise da relação “meio e fim” das medidas restritivas em relação aos direitos fundamentais. Para o autor,

Na forma desenvolvida pela jurisprudência constitucional alemã, tem ela uma estrutura racionalmente definida, com subelementos independentes – a

²⁹ “Essa identificação histórica é, por diversas vezes, equivocada. Em primeiro lugar, visto que ambos os conceitos – razoabilidade e proporcionalidade – não se confundem, não há que se falar em proporcionalidade na Magna Carta de 1215. Além disso, é de se questionar até mesmo a de que a regra da razoabilidade tenha origem nesse documento” (SILVA, 2002, 29).

análise da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito -, que são aplicados em uma ordem pré-definida, e que conferem à regra da proporcionalidade a individualidade que a diferencia, claramente da mera exigência da razoabilidade. A regra da proporcionalidade, portanto, não só não tem a mesma origem que o chamado princípio da razoabilidade, como frequentemente se afirma, mas também deste se diferencia em sua estrutura e em sua forma de aplicação (SILVA, 2002, p.30-31).

Com efeito, segundo Ávila (2001), diferentemente do postulado da proporcionalidade, o postulado da razoabilidade, em contrapartida, não requer, para análise da constitucionalidade da aplicação de uma determinada medida restritiva, uma relação entre o meio e o fim almejado, fundamentando-se, na verdade, na situação pessoal daquele sujeito envolvido no caso *sub judice*. Vislumbra-se, pois, na observância deste postulado, a excepcionalidade do caso individual, isto é, a aplicação da medida para determinado indivíduo em particular. Na visão do autor, “não se analisa a intensidade da medida para a realização de um fim, mas a intensidade da medida relativamente a um bem jurídico de determinada pessoa”, razão porque as condições particulares dos sujeitos envolvidos devem ser consideradas no momento da decisão. A razoabilidade, portanto, “traduz uma condição material para a aplicação individual da justiça” (ÁVILA, 2001, p.29-30).

É possível inferir das informações acima discutidas, que a noção de direitos fundamentais, bem como da solução de conflitos que os envolvem em diversas situações concretas apresentadas, será demasiadamente importante para a abordagem do tema proposto, na medida em que, como adiante se verá, há necessidade de convivência harmônica entre uma série de direitos fundamentais, em função das restrições implementadas pelas APPs e RLs nas propriedades rurais, convivência esta que, conquanto possível numa análise abstrata, torna-se, muitas das vezes, inviável diante da situação fática apresentada³⁰.

1.3.2 A dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil.

Uma vez que os direitos fundamentais são aqueles essenciais para viabilizar a dignidade da pessoa humana e tendo em vista que esta deve ser primordialmente observada em toda situação fática e jurídica de que se tome conhecimento, cumpre, pois, entendê-la.

³⁰ Viana (2004) e Oliveira (2007) trabalharam, em suas dissertações de mestrado, estes aspectos normativos, como instrumentos de argumentação para a solução de conflitos que envolvem as figuras florestais restritivas e os direitos fundamentais inseridos na CRF/88.

O princípio da dignidade da pessoa humana foi resguardado pelo texto constitucional como um fundamento do Estado Democrático de Direito, senão vejamos:

art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III. a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 2009).

Consoante informa Barcellos (2008), este princípio ainda passa por um momento de elaboração doutrinária, buscando, inclusive, uma maior densidade jurídica, não só no Brasil, como no mundo. Ela afirma que, conquanto a CRF/88 tenha lhe garantido uma potencialidade – decorrência, inclusive, do dispositivo antes citado -, é preciso buscar uma objetividade que seja apta a transitar de sua dimensão ética e abstrata para uma dimensão concreta e racional, que resguarde fundamentadamente as decisões judiciais.

Como salienta a autora, o efeito pretendido pelo princípio da dignidade da pessoa humana consiste, justamente, na garantia de que as pessoas tenham uma vida digna. Não obstante a possível indeterminação deste direito, em razão de distintas opiniões e formações de cunho religioso, filosófico, político, econômico, social, dentre outros, há, lado outro, um conteúdo básico, um núcleo mínimo existencial, “que consiste em um conjunto de prestações materiais mínimas sem as quais se poderá afirmar que um indivíduo encontra-se em situação de indignidade” (BARCELLOS, 2008, p. 352). Daí afirma que:

a consagração constitucional da dignidade, e da mesma forma, das condições materiais que compõem o seu conteúdo mínimo, teve e tem sobretudo o propósito de formar um limite à atuação, ou à omissão, dos poderes constituídos, em garantia das minorias e de todo e qualquer indivíduo. Se tudo passa a depender da própria iniciativa desses poderes, perde-se o sentido e a proteção.

(...)

Superado o núcleo básico do princípio, é natural que haja diferentes concepções do que significa a dignidade e de como ela pode ser alcançada. Entretanto, se a sociedade não for capaz de reconhecer a partir de que ponto as pessoas se encontram em uma situação indigna, isto é, se não houver consenso a respeito do conteúdo mínimo da dignidade, estar-se-á diante de uma crise ética e moral de tais proporções que o princípio da dignidade da pessoa humana terá se transformado numa fórmula totalmente vazia, um signo sem significado correspondente. Se não é possível vislumbrar a indignidade em nenhuma situação, ou todos os indivíduos desfrutam de uma vida digna – e aí sequer se cogitará do problema -, ou simplesmente não se conhece mais a noção da dignidade. (BARCELLOS, 2008, p. 224 e 229).

Enquanto na Grécia antiga o homem era visto como um animal político, reconhecido enquanto pertencente ao Estado, a proclamação da dignidade da pessoa humana - cuja semente é lançada com o cristianismo e ganha força na formulação clássica de Kant (1993) de que cada homem é um fim em si mesmo e de que toda

organização política existe para servi-lo – surge, notadamente, com os ideais franceses, onde recebe uma concepção individualista, primando pela autonomia do indivíduo. Não obstante, adquire, em momento posterior, uma concepção transpersonalista, onde preponderam os interesses coletivos sobre os individuais (a dignidade da pessoa humana é realizada no coletivo). Trata-se de uma noção primordialmente marxista, onde a liberdade do indivíduo é limitada a favor da igualdade. Alcança-se, enfim, a concepção personalista que, ao buscar compatibilizar os valores individuais e coletivos, descarta a idéia de indivíduo, para aceitar a de pessoa humana que, enquanto valor, deve prevalecer sobre quaisquer outros (REALE, 1996).

Sarlet (2001b) salienta que a dignidade da pessoa humana seria uma qualidade intrínseca, que distingue cada ser humano do outro, fazendo-o merecedor de respeito tanto pelo Estado quanto pela sociedade, implicando, pois, num complexo de direitos e deveres fundamentais aptos a defendê-lo contra atos degradantes, bem como a garantir condições mínimas existenciais, permitindo e promovendo, enfim, a sua co-participação na sua própria vida e na vida em comum no seio da sociedade.

Consectário natural, é perceptível que, conquanto pare entendimento de inexistir hierarquia entre as normas constitucionais, o princípio da dignidade da pessoa humana, do ponto de vista axiológico, acaba por ocupar um patamar de destaque, devendo, assim, servir como instrumento último de aferição de um direito nos casos concretos apresentados. Afinal, cuida-se de princípio que se revela como núcleo essencial dos direitos fundamentais, conferindo-lhes unidade de sentido.

Nesta toada, cumpre salientar que, conforme será aduzido neste trabalho, é visível que os mecanismos de proteção florestal, conquanto busquem resguardar a integridade do meio ambiente, de um lado, podem acabar resultando, de outro, em reflexos negativos na esfera pessoal daqueles titulares do domínio, que, muitas das vezes, vivem em situações precárias, mal produzindo para a sua subsistência, em propriedades muito pequenas e – em determinados biomas - quase totalmente tomadas pelas áreas de preservação permanente e reservas legais em seu conjunto. Cabe, pois, indagar se, com esteio no princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, é possível vislumbrar algum mecanismo apto a mitigar possíveis situações periclitantes enfrentadas pelos proprietários rurais no Brasil, cujas propriedades sofram impactos negativos decorrentes das citadas restrições florestais? Esta resposta é a que pretendemos encontrar com este estudo.

1.4 O meio ambiente e a propriedade no ordenamento jurídico brasileiro

Quando minha filha me pede que lhe fale da minha juventude, descrevo a beleza dos bosques, falo das chuvas de verão, das flores e do prazer que se desfrutava de se poder tomar banho sem medir a água, que se podia beber quanta água quisesse... e falo do aspecto saudável que as pessoas tinham. Ela me pergunta por que a água se acabou e, então, sinto um nó na garganta. Não posso deixar de sentir culpa. Pertencço à geração do desperdício - são decorridos apenas 25 anos desde quando éramos advertidos: "gota a gota a água se esgota". Não dávamos a devida importância. Agora nossos filhos pagam um alto preço pela nossa negligência.

(Mensagem original em espanhol, de *Dialog-Agua-I*. CES.FAU.EDU. Tradução de Cylene Dantas da Gama).

O homem, como cediço, é o grande agente transformador do ambiente e as modificações que tem introduzido neste processo de ocupação dos espaços, vêm impondo taxas incompatíveis com a capacidade de suporte dos ecossistemas naturais. Aliás, como bem alerta Melphi (2004: p.XIX), “desde os primórdios, a humanidade vem provocando modificações no meio natural em que vive. Pode-se dizer que há mais de 100 mil anos (...) as atividades por ela desenvolvidas vêm transformando o meio ambiente”.

Ocorre que os modelos de desenvolvimento que, até então, vem sendo adotados pela humanidade – e, obviamente o próprio homem que os adota como paradigma, sendo, pois, a sua razão de ser – têm sido responsáveis por interferências e pressões cada vez mais desastrosas sobre o meio ambiente, impondo impactos de tal monta (perda da biodiversidade, poluição atmosférica, da água, dos solos, desmatamentos, aterros, abertura de estradas, construção de cidades, etc.), que impede a sua capacidade de regeneração, bem como absorção dos dejetos que lhe são diuturnamente lançados. Aliás, cumpre salientar que foi notadamente a partir da Revolução Industrial (século XVIII), com o aumento vertiginoso da produção e população –, que o crescimento econômico adotou como premissa a utilização indiscriminada dos recursos naturais impondo, no processo de criação de riquezas, valores mensurados monetariamente hábeis a impulsionar este mesmo processo econômico. Vale transcrever, pela adequação pertinente à discussão, a lição de ROMEIRO (2001, p.5-6):

Com a Revolução Industrial a capacidade da humanidade de intervir na natureza dá um novo salto colossal e que continua a aumentar sem cessar. É interessante notar que esta enorme capacidade de intervenção ao mesmo tempo em que provocou grandes danos ambientais, também ofereceu em muitas situações os meios para que a humanidade afastasse a ameaça imediata que estes danos pudessem representar para sua sobrevivência e, com isso, retardasse a adoção de técnicas e procedimentos mais sustentáveis. Um exemplo significativo neste sentido foi o uso intensivo de fertilizantes

químicos baratos que, em muitas regiões, mascarou o efeito da erosão dos solos sobre a produtividade agrícola.

Para além dos desequilíbrios ambientais decorrentes desta maior capacidade de intervenção, a Revolução Industrial baseada no uso intensivo de grandes reservas de combustíveis fósseis, abriu caminho para uma expansão inédita da escala das atividades humanas, que pressiona fortemente a base de recursos naturais do planeta. Ou seja, mesmo se todas as atividades produtivas humanas respeitassem princípios ecológicos básicos, sua expansão não poderia ultrapassar os limites ambientais globais que definem a “capacidade de carga” (*carrying capacity*) do planeta.

Consectário natural é que são nas bases do processo de industrialização que vai sendo consolidado o sistema econômico contemporâneo. Tanto o mercado quanto o padrão de consumo, na sua forma atual, resultam do desenvolvimento de um sistema econômico baseado no processo industrialista, que, por sua vez, é engendrado na busca pela maximização do consumo e da produção (KURZ, 1992). Ocorre que a sociedade industrial vem se deparando com condições completamente adversas, na medida em que a ação antrópica, como mencionado acima, está causando impactos no meio ambiente cuja reversibilidade, em muitos casos, se tem, hoje, como praticamente impossível.

É que muitos recursos naturais, por serem considerados bens livres/infinitos³¹ não têm seu valor expresso em moeda, não sendo, assim, comercializados no mercado, de modo que são excluídos da contabilização dos agentes econômicos públicos ou privados e no cálculo, pois, da própria Renda Nacional (NADIR JR., 2006).

Afinal, a ciência econômica ignorou, ao longo do tempo, que os recursos ambientais (ar, água, oceanos, solos, espécimes vegetais e animais, etc.) seriam escassos. Tais bens eram tidos como livres e, portanto, abundantes e disponíveis sem custo. Aliás, sabe-se que, apesar dos esforços de muitos estudiosos e da constatação da irreversibilidade de muitos impactos - e suas conseqüências - que vêm sendo ocasionados no planeta, o *mainstream* da análise econômica contemporânea continua a se pautar por uma visão neoclássica, omitindo-se na discussão das relações do sistema econômico – que insiste em continuar fechado - com o ambiente externo, como se de fato o processo econômico constituísse um fluxo auto-suficiente e circular entre produção e consumo, não afetando o meio que lhe é externo.

A propósito, Veiga (2005) alerta que o pensamento dominante na ciência econômica sempre foi mecânico e fascinado pela idéia de equilíbrio, acreditando, prevalentemente, que o sistema econômico sempre atingiria um ‘ótimo’, desdenhando,

³¹ Os bens livres seriam considerados não escassos ou, mesmo, infinitos. Já os bens econômicos, em contrapartida, são considerados escassos. Os recursos naturais foram e continuam sendo considerados, por muitos, como recursos infinitos, não entrando, portanto, na contabilidade dos custos e benefícios.

pois, da existência de limites naturais. Assevera que “*nos sistemas econômicos convencionais são as utilidades individuais que devem ser maximizadas, não as necessidades de um sistema biótico*” (VEIGA, 2005, p.50). Por isso defende que a usual noção de sistema econômico foi consolidada justamente em função do seu crescente distanciamento com a natureza, de maneira que toda a tentativa de incorporar variáveis ambientais nas contabilidades de agentes públicos ou privados esbarra em obstáculos conceituais e práticos que acabam tornando os resultados suspeitos.

Hoje é possível inferir que, de todas as conseqüências decorrentes da incursão do sistema econômico contemporâneo no meio ambiente suscitadas supra, talvez a que traz maior preocupação aos estudiosos é aquela conseqüência última consistente na ameaça à própria continuidade de vida humana no planeta. Outrora, buscava-se proteger a biodiversidade, hoje a preocupação é em proteger a própria espécie humana - enquanto elemento integrante desta mesma biodiversidade -, cuja existência está ameaçada pelo próprio paradigma econômico que criou.

Óbvio que para proteger a humanidade, perpetuando a sua existência - com qualidade - pelo planeta por um longo período, é imprescindível que os obstáculos existentes em função das interferências no meio ambiente - e social - pelo sistema econômico contemporâneo sejam ultrapassados e que um novo paradigma seja firmado. Como entraves, podemos citar inúmeros outros além daqueles já citados ao longo desta explanação (desequilíbrio nos ecossistemas, mudança climática, injusta distribuição de renda, precariedade do e no trabalho, desiguais oportunidades de trabalho e renda, desigualdade de gênero, discriminação racial, saúde pública inadequada, qualidade da água, etc.), e, ainda assim, muitos serão esquecidos.

Afinal, o meio ambiente é constituído de vieses por vezes complexos, multifacetados, sendo difícil vislumbrar, com tamanha certeza, quais são todas as interferências que sofre, bem como o alcance destas. A título de ilustração, vale citar, por exemplo, que até o último relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) não se tinha como certo se as atividades antrópicas seriam ou não as grandes responsáveis pelo fenômeno mundial calamitoso de mudanças climáticas, fato agora confirmado por um índice percentual elevado de probabilidade (GREENPEACE, 2007). Ainda assim, há quem conteste tamanha certeza, como Veiga, por exemplo, que, em uma entrevista concedida à jornalista Miriam Leitão (2007), revelou que não é possível, ainda, referido grau de certeza quanto à situação.

De qualquer modo, o certo é que o meio ambiente passou a ocupar um papel de destaque no âmbito das instituições públicas e privadas da sociedade (primeiro, segundo e terceiro setores), passando a ter um apelo político constante. Isso se deu, inclusive, ao nível das relações intergovernamentais, já que o assunto vem permeando, há muito, as discussões internacionais, o que resultou em diversas conferências ao longo dos últimos quarenta anos, destaque dado às tão mencionadas Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo realizada, na Suécia, em 1972) e 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92 ou ECO 92, realizada no Brasil em 1992).

A propósito, desde que iniciada a discussão, ela nunca mais parou ou se manteve latente, tendo, ao revés, se intensificado, resultando na coexistência de diversos estímulos para uma mudança de conscientização da sociedade a nível global: percepção do meio ambiente como fornecedor de matérias-primas e receptor de resíduos, cuja capacidade de absorção é cada vez menor; ameaça à continuidade de vida no planeta; existência de grupos de pressão; legislação ambiental preventiva e repressiva; necessidade de manter e incrementar a competitividade.

Neste contexto é que surgem as diversas normas constitucionais e infraconstitucionais preocupadas com a temática ambiental, na medida em que passam a reconhecer que os conflitos ambientais são uma realidade preocupante e que surgem em função da coexistência desarmônica entre o meio físico (natural), artificial, social e cultural, fato que pode trazer reflexos nefastos à presente e às futuras gerações, o que deve ser evitado³².

1.4.1 A tutela constitucional do meio ambiente.

Silva (2007) confere à consciência ambientalista a responsabilidade por ter propiciado o surgimento e desenvolvimento de uma legislação protetiva do meio ambiente no âmbito dos mais diversos países, alertando, no entanto, para o fato de que essa legislação tem sido dispersa e confusa, em grande parte das vezes.

³² “A crescente intensidade desses desastres ecológicos despertou a consciência ambientalista ou a consciência ecológica por toda parte, até com certo exagero; mas exagero produtivo, porque chamou a atenção das autoridades para o problema da degradação e destruição do meio ambiente, natural e cultural, de forma sufocante. Daí proveio a necessidade da proteção jurídica do meio ambiente, com o combate pela lei de todas as formas de perturbação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, de onde foi surgindo uma legislação ambiental em todos os países. Essa preocupação não há de ser apenas com a qualidade do meio ambiente natural. Busca-se a preservação do patrimônio ambiental global” (SILVA, 2007, p.33)

Deveras, é possível inferir do contexto histórico brasileiro, por exemplo, que a proteção jurídica do meio ambiente aparecia de modo setorial e circunstanciado em grande parte dos diplomas legais³³, não havendo, pois, uma tutela holística e integradora, como é, hoje, demandada. Daí ser possível vislumbrar a existência de normas regendo as águas, a pesca, a saúde pública, dentre outros setores, com pouco ou nenhum inter-relacionamento entre eles.

Silva (2007, p.39) argumenta que faltavam, mesmo, normas constitucionais aptas a imprimir uma visão global à temática ambiental, que, aliás, “propende para a proteção do patrimônio ambiental globalmente considerado em todas as suas manifestações, em face da atuação conjunta dos fatores desagregantes de todos os objetos (água, ar, solo e sossego) de tutela”. Assevera, ainda, que talvez possa até não ser viável uma unidade legislativa, mas é imprescindível uma unidade política.

Conquanto não possuísse dignidade constitucional no passado, hoje é possível constatar a importância que o meio ambiente passou a ter nas Constituições mais recentes. Segundo Silva (2007, p.43) ele passa a integrá-las como direito fundamental da pessoa humana, não mais como “simples aspecto da atribuição de órgãos ou entidades públicas, como ocorria em Constituições mais antigas.

Com efeito, as Constituições brasileiras que antecederam a de 1988 são exemplos do aludido pelo autor, vez que concederam pouco espaço à tutela do meio ambiente, ao tratar unicamente de aspectos pontuais, referentes às normas de competência e questões inerentes ao subsolo, à mineração, dentre outros temas circundantes. Já a CRF/88, por outro lado, de cunho eminentemente ambientalista, “foi a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental”, que, a propósito, “permeia todo o seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional” (SILVA, 2007, p.46).

Campos Jr. (2008) acredita que a CRF/88 optou por um modelo de desenvolvimento sustentável³⁴ - conceito construído, notadamente, a partir do relatório

³³ As políticas ambientais continuam sendo de caráter fundamentalmente setorial, muito embora já seja possível perceber uma mudança de postura neste sentido (*vide* capítulos 2 e 3).

³⁴ “O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.” (STF, 2005, p. 530).

“Nosso Futuro Comum” da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas em 1987 (CMMAD, 1987)³⁵ –, visto que pretende conciliar desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente, conforme é possível depreender da leitura conjunta de seus artigos 170 e 225, além de outros dispositivos dispersos no texto constitucional.

De fato, enquanto o art. 225 identifica o meio ambiente equilibrado como sendo um bem de uso comum do povo³⁶, indispensável a uma qualidade de vida sadia, o art. 170, a seu turno, trata a ordem econômica com a finalidade de assegurar a todos uma existência digna, ainda que sob o amparo de uma série de princípios, dentre os quais está inserido o da própria defesa do meio ambiente (BRASIL, 2009a).

De qualquer modo, até mesmo pela natureza principiológica do modelo de desenvolvimento sustentável trazido pela CRF/88, há que se ter, sempre em mente, que se trata de um conceito aberto, em constante evolução, já não mais pairando aquela noção outrora trazida pelo Relatório “Nosso Futuro Comum” (CMMAD, 1987), ainda muito arraigada nos discursos acadêmicos e políticos. Sob este prisma, Sachs (2002) entende que o desenvolvimento sustentável somente é possível pela conjugação da sustentabilidade social (equidade e justiça social, com igualdade de acesso aos recursos, justa distribuição de renda, etc.); sustentabilidade econômica (melhor alocação de recursos, etc.); sustentabilidade ecológica e ambiental (limitação do uso de recursos não-renováveis e preservação do capital natural referente aos recursos renováveis, etc.); sustentabilidade cultural (equilíbrio entre tradição e inovação, valorização dos processos de criação endógenos, etc); sustentabilidade política (coesão social, democracia, cooperação internacional, promoção da paz, etc.), sustentabilidade territorial (equilíbrio entre as configurações urbanas e rurais, superação das disparidades inter-regionais, etc).

Dito isto, cumpre destacar que o meio ambiente, em que pese ser tutelado, direta e indiretamente, em diversos outros dispositivos insertos na CRF/88, possui o seu núcleo normativo disposto no Capítulo VI do Título VIII que cuida das questões pertinentes à “Ordem Social”, razão pela qual Silva (2007) o considera um direito social do homem, ao contrário de outros autores que o consideram um direito de terceira dimensão, por

³⁵ Para o Relatório “Nosso Futuro Comum”, conhecido também como “Brundtland”, em homenagem à sua coordenadora Gro Harlem Brundtland - à época, primeira-ministra da Noruega -, desenvolvimento sustentável seria aquele capaz de satisfazer as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades (CMMAD, 1987). Trata-se de um conceito sujeito a críticas, mas que, segundo revela Santilli (2005, p.58), “passou a permear todo o texto constitucional e leis ordinárias brasileiras”.

³⁶ Para Pietro (2003, p.545), “consideram-se bens de uso comum do povo aqueles que, por determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições”.

sua natureza difusa (SANTILLI, 2005). Eis o que revela o *caput* art. 225 sobre referido bem jurídico:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2009a).

Da leitura deste dispositivo constitucional se depreende que o bem jurídico objeto de tutela pertence a todos, sendo, assim, indisponível, cabendo à coletividade e ao Poder Público defendê-lo e preservá-lo em prol não somente desta geração, como das gerações futuras. Assim é que, em seqüência, o dispositivo traz, em seu parágrafo primeiro e incisos, uma série de instrumentos com aptidão para garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Silva, 2007), dando-lhe instrumentalidade, senão vejamos:

§ 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies e submetam os animais a crueldade (BRASIL, 2009a).

Vê-se que a CRF/88 elegeu aqueles instrumentos que acredita indispensáveis para garantir o equilíbrio do meio ambiente. Defende, assim, a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais, bem como a promoção do manejo ecológico das espécies e ecossistemas; a preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético, com a conseqüente fiscalização das entidades dedicadas à sua pesquisa e manipulação; a definição de espaços protegidos em todas as unidades da federação, com alteração ou supressão permitida somente através de lei, vedando, ainda, a utilização comprometedora daqueles atributos que justifiquem a proteção; a exigência de estudo prévio de impacto ambiental das atividades potencialmente causadoras de significativa

degradação ao meio; o controle da produção, comercialização e do emprego de elementos que comportem risco para a vida, qualidade de vida e meio ambiente; promoção da educação e conscientização ambiental; e, enfim, a proteção da fauna e flora, vedada, na forma da lei, aquilo que as coloquem em risco.

Os parágrafos 2º a 6º do art. 225 da CRF/88³⁷, por sua vez, cuidam, segundo informa Silva (2007, p.52), de “determinações particulares em relação a objetos e setores”, sendo, na sua visão, “elementos sensíveis que requerem imediata proteção e direta regulamentação constitucional, a fim de que sua utilização, necessária talvez ao progresso, se faça sem prejuízo ao meio ambiente”. Daí é que o constituinte previu a obrigação, daquele que explora os recursos minerais, de recuperar o meio ambiente degradado (§2º); a responsabilidade penal, civil e administrativa daquelas atividades e condutas lesivas ao meio ambiente, inclusive promovidas por pessoas jurídicas (§3º); a condição de patrimônio nacional da Floresta Amazônica Brasileira, da Mata Atlântica, da Serra do Mar, do pantanal Mato-Grossense e da Zona Costeira que, na forma da lei, deverão ser utilizadas em condições aptas a assegurar a preservação do meio (§4º); a indisponibilidade das terras devolutas ou arrecadadas pelo Estado necessárias à proteção dos ecossistemas naturais; (§5º) e a necessidade, para instalação, da localização, definida em lei federal, das usinas que operem com reator nuclear (§ 6º).

Este é, pois, o tratamento constitucional nuclear da matéria ambiental, sem prejuízo de outras disposições normativas protetivas, implícitas e explícitas dispostas ao longo do texto, como já asseverado.

De qualquer modo, um aspecto é importante salientar, qual seja, o de que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental e, ainda que não arrolado dentre os direitos e garantias fundamentais “explícitos” insertos no art. 5º da CRF/88, “a doutrina já reconhece o seu caráter fundamental, baseada em uma compreensão material do direito fundamental, cujo conteúdo invoca a construção da liberdade do ser humano (SANTILLI, 2005, p.58).

³⁷ “Art. 225. (...) § 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas” (BRASIL, 2009a).

Mister frisar, outrossim, que a CRF/88 consagrou princípios informadores deste direito fundamental, princípios estes decorrentes, não somente dos pactos firmados no cenário internacional a partir, inclusive, das diversas Conferências já realizadas, mas, ainda, advindos da legislação infraconstitucional. É possível, pois, destacar o princípio do desenvolvimento sustentável, imbricado no próprio *caput* do art. 225, do qual, certamente decorre aquele que é denominado por Santilli (2005) como o princípio da equidade intergeracional, visto que este assegura o direito das gerações futuras, condicionando o consumo dos recursos das presentes gerações, bem como as políticas públicas que deverão considerar a sustentabilidade a longo prazo.

A autora aborda, ainda, o “princípio da obrigatoriedade da intervenção do poder público”, no sentido de promover a prevenção e reparação de danos ambientais, que é complementado, a seu ver, pelo “princípio da participação democrática e da transparência na gestão dos recursos ambientais”, revelado, a seu turno:

por meio da publicidade dos instrumentos de avaliação de impacto ambiental e do licenciamento ambiental, da participação da sociedade civil em colegiados ambientais e em audiências públicas e do efetivo controle social sobre as políticas públicas. O acesso à informação e à educação ambiental é também reconhecido como fundamental à formação e à capacitação para a participação consciente e eficaz na gestão socioambiental (SANTILLI, 2005, p.62).

Reconhece, ainda, outros princípios do direito ambiental concebidos pela doutrina como aptos a orientar todo o sistema normativo ambiental. Daí é que ressalta a importância dos princípios da precaução, da responsabilidade (do poluidor-pagador) e da cooperação.

O princípio da precaução, inserto na Lei nº. 6.938/81 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA) e recepcionado, posteriormente, pela CRF/88 (art. 225, § 1º, IV), deve ser lido no sentido de impedimento de prejuízos ambientais, bem como da sua prevenção oportuna, diante da incerteza científica e risco de danos (MACHADO, 2003a). Este foi o contorno, dado, aliás, pelo princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro (1992), ao afirmar que “(...) quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”. A incerteza milita, portanto, a favor do meio, devendo o interessado se encarregar do ônus de provar a inexistência de danos pela implantação de dada atividade (MILARÉ, 2004).

O princípio da responsabilidade, por sua vez, consignado igualmente na CRF/88 em seu art. 225, § 3º, veio consagrar a responsabilidade civil, penal e administrativa pelos danos porventura ocasionados ao meio ambiente, responsabilidade, esta, tida como objetiva, na medida em que se dá independente da apuração de culpa ou dolo. Parte da doutrina identifica, no princípio da responsabilidade, o princípio do poluidor-pagador (ANTUNES, 2001), no entanto Santilli (2005) os separa, identificando, neste último, um escopo de internalização das externalidades negativas³⁸, como forma de corrigir a distorção havida no processo produtivo, onde os lucros são privatizados, mas as perdas socializadas. De qualquer modo, o princípio da responsabilidade também visa a internalização das externalidades negativas quando imputa, ao causador de danos ambientais, a sujeição a infrações de natureza administrativa, cível ou penal, independente da obrigação de sua reparação.

O princípio da cooperação, enfim, decorre da dimensão transfronteiriça dos danos ambientais, impondo, assim, uma política solidária de cooperação entre os Estados e os diferentes atores sociais no que tange à proteção ambiental (SANTILLI, 2005).

Inelutável ter em mente que, conquanto todos estes princípios sejam extremamente importantes como meio de permitir a proteção jurídica integral do meio ambiente, que é um direito fundamental, existem igualmente na CRF/88 inúmeros outros direitos fundamentais que também merecem amplo apoio, por terem idêntica magnitude (vide o que foi exposto nos itens 1.1 a 1.3). A coexistência do primeiro com todos os demais há de ser harmônica.

1.4.2 A proteção do meio ambiente no direito infraconstitucional: análise sucinta dos parâmetros acerca das APPs e das RLs no Código Florestal Brasileiro.

Se o meio ambiente recebeu tratamento constitucional amplo e sistematizado tão-somente a partir da CRF/88, no plano infraconstitucional a preocupação surgiu em momento anterior, muito embora, como visto acima, a tutela tenha se dado de forma tímida, progressiva e fragmentária.

A primeira lei de proteção florestal no Brasil tem sido considerada aquela compreendida pelo Regimento do Pau-Brasil de 1605, que possuía, a bem da verdade, uma preocupação de caráter econômico, em função de possível esgotamento deste

³⁸ Os custos ambientais podem ser internos (privados) e externos (sociais), os primeiros contabilizados ao longo do processo e sendo computados no preço final do produto, enquanto os últimos, representados pelos impactos que a atividade gera na sociedade e no meio ambiente, não sendo, a princípio, contabilizados. Neste sentido, a internalização das externalidades seria a inclusão destes custos externos no mercado.

recurso florestal (Pau-Brasil), que tanto retorno financeiro dava à metrópole. Aliás, vale ressaltar que não somente esta espécie arbórea, mas inúmeras outras passaram a ser protegidas, com o fito de serem resguardadas para fins econômicos. São as conhecidas “madeiras de lei” (WAINER, 1999). De qualquer modo, enquanto colônia, o Brasil estava submetido à vontade legislativa da coroa portuguesa que, desde as Ordenações Afonsinas³⁹, já vislumbrava normas legais de cunho ambiental (WAINER, 1999).

Freitas (1998) revela que após o Regimento do Pau-Brasil vieram outras normas protetivas, dentre as quais destaca, em 1799, o primeiro regimento de corte de madeiras, e, em 1802, as primeiras instruções com a finalidade de reflorestamento da costa brasileira, muito devastada já neste período. O autor acredita, no entanto, que, ainda antes do período imperial, o grande marco de proteção ambiental em nosso país, teria sido, no ano de 1808, a criação do Jardim Botânico na cidade do Rio de Janeiro. Destacando o seu valor como primeira área de conservação no Brasil, destinada não somente ao abrigo de espécies da fauna e flora, mas ainda ao estudo científico, argumenta que a sua criação não teria se dado por questões de natureza econômica, mas, realmente, conservacionista.

O período imperial, por sua vez, foi completamente tomado por preocupações de ordem econômica, de modo que a proteção dos recursos naturais possuía, aí, natureza instrumental, servindo unicamente para resguardá-las. Em contrapartida, no período republicano é possível vislumbrar uma fase de evolução da proteção ambiental (1889 a 1981), uma outra de sua consolidação (1981-1988) e, por fim, a partir de 1988, uma fase de seu aperfeiçoamento (FREITAS, 1998).

De fato, se é certo que, até recentemente, o Brasil apenas contava com normas fragmentárias, que regulavam aspectos pontuais relativos ao meio (saneamento, conservação, preservação do patrimônio natural, histórico e cultural, etc.), não é menos correto afirmar que, a partir de 1965, com a criação do CF⁴⁰ e, mais notadamente, a partir da promulgação da PNMA em 1981 – considerada um marco na legislação ambiental pátria -, começa a ser conferida, ao meio ambiente, uma proteção mais holística, conquanto ainda haja muito a ser feito para que seja realmente alcançada esta condição.

A PNMA trouxe inúmeros instrumentos de proteção ambiental, instituindo o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) – que permite uma ação política

³⁹ Compilação de leis vigente em Portugal entre 1446 e 1521, época do Rei Afonso V.

⁴⁰ O primeiro Código Florestal brasileiro é de 1934.

integrada entre diversos órgãos públicos⁴¹ -, prevendo o estudo de impacto ambiental (EIA) e o relatório de impacto ambiental (RIMA), bem como, dentre outros mecanismos importantes, conferindo legitimidade ao Ministério Público para propor ação de responsabilidade civil e criminal pelos danos causados ao meio ambiente (BRASIL, 1981).

O CF, a seu turno, em que pese remontar a 1965, constitui um diploma normativo que fora – ao menos, parcialmente - recepcionado pela CRF/88⁴², mesmo diante das inúmeras discussões travadas em torno de seus institutos, destaque dado àquelas que recaem sobre as APPs e RLs, consideradas formas de proteção das florestas brasileiras. É que referido diploma, ao estabelecer que as florestas existentes no Brasil, bem como as demais formas de vegetação reconhecidas como úteis às terras que revestem, são bens de interesse comum de todos os habitantes do país, impõe o exercício do direito de propriedade com as limitações estabelecidas em lei, inclusive aquelas que ele mesmo abriga (art. 1º), estando aí compreendidas as APPs e RLs (BRASIL, 1965).

Certo é que a proteção das florestas brasileiras começou a se delinear já na década de 30 com a promulgação do CF de 1934 (Decreto-Lei nº. 23.793/34), entretanto foi o CF de 1965 que cuidou de modo mais minucioso e sistematizado da questão referente às APPs e RLs, estas últimas nem previstas à época do primeiro diploma normativo.

Ocorre que o tratamento dispensado à matéria tem sofrido consideráveis alterações ao longo dos últimos anos, por força da edição e reedições de medidas provisórias (MPs). A propósito, atualmente o CF está vigorando com as alterações introduzidas em razão da MP nº. 2.166-67/2001⁴³ - que altera os seus artigos 1º, 4º, 14, 16 e 44, bem como lhe acrescenta outros dispositivos -, ainda em tramitação no Congresso Nacional e cujos dispositivos têm sido atacados por meio de ações diretas de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal⁴⁴.

⁴¹ CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente); COPAM (Conselho Estadual de Política Ambiental); IEF (Instituto Estadual de Florestas); FEAM (Fundação Estadual do Meio Ambiente); IGAM (Instituto Mineiro de Gestão das Águas); IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), dentre outros.

⁴² De fato, há controvérsias quanto ao fenômeno da recepção, já que Moraes (2009) acredita que inúmeros dispositivos do CF não teriam sido realmente recepcionados, como, por exemplo, o art. 16 que trata da RL, por acreditar ser incompatível com o atual sistema constitucional de proteção integral.

⁴³ A MP nº. 2.166/2001, em função de mandamento contido na EC (Emenda Constitucional) nº. 32/2001, permanecerá em vigor, até que uma outra a revogue explicitamente ou haja deliberação definitiva junto ao Congresso Nacional. Isto porque o art. 2º da EC dispõe que “as medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional (BRASIL, 2001)”.

⁴⁴ ADIN 3540, ADIN 3346.

A bem da verdade, é possível constatar que, há muito, vêm se arrastando, no Poder Legislativo Federal, inúmeros projetos de lei com a pretensão de alterar o CF ou até formatar um novo diploma⁴⁵, conquanto somente no ano passado o debate realmente tenha se intensificado, dividindo ambientalistas, de um lado, e os ruralistas, de outro. Nem mesmo o Ministério do Meio Ambiente e o da Agricultura, por intermédio de seus respectivos titulares, têm chegado a um consenso⁴⁶.

Neste contexto, um dos objetos de discussão que tem suscitado bastante controvérsia é, justamente, a viabilidade de alteração daqueles dispositivos que buscam reduzir ou aumentar as dimensões dos instrumentos de proteção florestal. É que, conforme dito, o CF prevê e impõe duas espécies de áreas de proteção florestal: as APPs e as RLs. As primeiras seriam aquelas áreas que, cobertas ou não por vegetação nativa, possuam uma função ambiental de proteção do solo, de garantia de bem-estar às populações humanas, bem como de preservação dos recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica, da biodiversidade e do fluxo gênico da fauna e flora (art. 1º, § 2º, II), enquanto as últimas seriam, por sua vez, aquelas – excetuadas as APPs - que, situadas em propriedade ou posse rural, sejam indispensáveis ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, ao abrigo da fauna e flora nativas, bem como, enfim, à conservação da biodiversidade (art. 1º, § 2º, III).

A RL segundo informa o art. 16 do CF, varia em função do bioma e tamanho da propriedade, devendo ser de no mínimo:

Art. 16.

(...)

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;

IV - vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País (BRASIL, 1965).

⁴⁵ Dentre os Projetos de Lei (PL) em tramitação junto às Casas do Congresso Nacional, cumpre destacar o mais recente, qual seja, o PL nº. 5.367/2009, da lavra do Dep. Valdir Colatto, apresentado em 03/06/2009 com o fito de criar o Código Ambiental Brasileiro e estabelecer a Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 2009c).

⁴⁶ Notícia vinculada no caderno virtual “Mudanças Climáticas” em artigo intitulado “Os impasses sobre o Código Florestal” (<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/955>).

Não existia figura semelhante na redação original do CF de 1965, tendo sido a Lei nº. 7.803/89 – criada com a finalidade de alterar a redação de dispositivos do CF -, a responsável por sua inclusão no bojo do texto normativo. Hoje, tal qual está descrita – com as modificações empreendidas, inclusive, pela MP nº. 2.166-67/01 -, é imprescindível, após aprovação de sua localização pelo órgão ambiental estadual competente ou convênio firmado com o órgão ambiental municipal, a sua averbação junto à matrícula do imóvel, ato este gratuito para a pequena propriedade ou posse rural familiar, caso em que o Poder Público deverá prestar assistência técnica e jurídica quando necessário (BRASIL, 1965).

Não é permitido o corte raso⁴⁷ na área sujeita à RL, no entanto é possível, por outro lado, o seu manejo florestal sustentável⁴⁸, bem como, ainda, uma compensação mediante o cômputo da vegetação nativa existente em APP no cálculo do seu percentual, desde que isso não implique em conversão de novas áreas para uso alternativo do solo⁴⁹. Para ocorrer a compensação, a soma das APPs e RL não podem exceder, conforme dita o § 6º do art. 16 do CF, a 80% da propriedade rural localizada na Amazônia Legal (inciso I); 50% daquela localizada nas demais regiões do país (inciso II) e 25% da pequena propriedade definida no seu art. 1º, § 2º, I, ‘b’ e ‘c’ (inciso III).

Do mesmo modo é possível, segundo revela o §11 do art. 16 do CF, a instituição de reserva legal em regime de condomínio entre mais de uma propriedade, desde que seja “respeitado o percentual legal em relação a cada imóvel, mediante a aprovação do órgão ambiental estadual competente e as devidas averbações referentes a todos os imóveis envolvidos” (BRASIL, 1965).

No que tange às APPs, o CF as destrincha em duas modalidades: aquelas que são descritas pelo próprio diploma legal, sendo, pois, consideradas *ope legis*⁵⁰ (art. 2º), e aquelas cuja criação depende de ato do Poder Público (art. 3º).

Diante disso, é possível inferir do texto normativo que são consideradas APPs as florestas e outras formas de vegetação natural que estejam situadas ao longo de cursos

⁴⁷ Corte raso é um “tipo de corte em que é feita a derrubada de todas as árvores, de parte ou de todo um povoamento florestal, deixando o terreno momentaneamente livre de cobertura arbórea” (Portaria P/1986, IBDF *apud* MACHADO, 2003a, p. 707).

⁴⁸ O manejo florestal sustentável implica na administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos e sociais, devendo ser respeitados os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo (IBAMA, 1995).

⁴⁹ Conforme dispõe o art. 10, § 1º do Decreto nº. 5.975/2006, que veio regulamentar dispositivos do CF, “entende-se por uso alternativo do solo a substituição de florestas e formações sucessoras por outras coberturas do solo, tais como projetos de assentamento para reforma agrária, agropecuários, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte (BRASIL, 2006a)”.

⁵⁰ Expressão latina que significa “por força da lei”.

d'água - variando o tamanho mínimo de proteção (30m a 500m) de acordo com a largura do próprio curso -; ao redor de lagoas, lagos e reservatórios d'água naturais ou artificiais; nas nascentes e "olhos d'água" (raio mínimo de 50 m de proteção); nos topos de morro, montes, montanhas e serras; em áreas cuja altitude superior ultrapasse 1800m; nas encostas com declividade superior a 45° (equivalente a 100% na linha de maior declive); nas restingas fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; bem como na borda de tabuleiros ou chapadas; devendo, as áreas urbanas, atendidos os respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitar estes mesmos limites estabelecidos⁵¹.

Do mesmo modo, são igualmente consideradas APPs, aquelas florestas e outras formas de vegetação natural destinadas à atenuação da erosão do solo; à fixação de dunas; à formação de faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; ao auxílio na defesa do território nacional a critério das autoridades militares; à proteção de sítios de excepcional beleza, valor científico ou histórico; ao asilo de espécies ameaçadas de extinção; à manutenção do ambiente necessário à vida das populações silvícolas; à

⁵¹ Art. 2º. Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: 1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; 2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; 3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; 4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; 5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura; d) no topo de morros, montes, montanhas e serras; e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive; f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação. Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo (BRASIL, 1965).

garantia de condições de bem-estar público⁵². A diferença entre umas e outras, a princípio, é apenas quanto ao momento de criação (as primeiras, criadas previamente pelo legislador; as segundas, posteriormente, pelo Poder Público, por dependerem da expedição de ato administrativo da autoridade competente), muito embora, num segundo momento, seja possível vislumbrar diferenças de cunho prático, já que “boa parte da doutrina considera que as APPS *ope legis* e as reservas legais integram os limites internos da propriedade (...), e, portanto, não são indenizáveis” (SANTILLI, 2005, p.88).

Vale salientar, aqui, que paira, não somente entre profissionais da área jurídica, mas, notadamente, entre profissionais das mais diversas áreas técnicas (agrônomos, engenheiros ambientais, engenheiros florestais, etc.), críticas acerca da viabilidade, legitimidade, eficácia e pertinência dos parâmetros técnicos utilizados pelo legislador no momento em que buscou regulamentar as APPs e RLs (VALVERDE *et al.*, 2003; SIQUEIRA e MOREIRA, 2004; CARDOSO, 2006; VALVERDE, 2009; MORAES, 2009). Estas críticas serão, todavia, analisadas no momento oportuno.

Outro ponto que merece ser considerado é o que tange às resoluções da lavra do CONAMA, mais notadamente as Resoluções n.º. 302/2002; 303/2002 e 369/2006, aprovadas com o fito de regulamentar dispositivos relativos às APPs. Estas normas dispõem, respectivamente, sobre os parâmetros, definições e limites das APPs de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno; sobre parâmetros, definições e limites das APPs em geral; bem, como, sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP, entretanto, têm sido rechaçadas por parte da doutrina mais abalizada (MACHADO, 2003a; MORAES, 2009).

Deveras, uma resolução, até em função da sua condição hierarquicamente inferior às leis ordinárias - como é o caso do CF -, não constitui o instrumento hábil para

⁵² Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas: a) a atenuar a erosão das terras; b) a fixar as dunas; c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares; e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico; f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção; g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas; h) a assegurar condições de bem-estar público. § 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social. § 2º As florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei. Art. 3º-A. A exploração dos recursos florestais em terras indígenas somente poderá ser realizada pelas comunidades indígenas em regime de manejo florestal sustentável, para atender a sua subsistência, respeitados os arts. 2º e 3º deste Código (BRASIL, 1965).

instituir uma nova obrigação, nem mesmo para alterar os parâmetros destas (MORAES, 2009), devendo ficar adstritas à sua condição meramente regulamentar. Neste sentido, alerta Machado (2003a, p. 705):

O Conselho não tem função legislativa, e nenhuma lei poderia conceder-lhe essa função. Estamos diante de uma patologia jurídica, que precisa ser sanada, pois caso contrário o mal pode poder alastrar-se e teríamos o Conselho Monetário Nacional criando impostos e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária definindo crimes (...) É fundamental a proteção das APPs, mas dentro do Estado de Direito

Moraes (2009, p. 61 e 84-85) também acredita que o CONAMA ultrapassa a sua alçada regulamentar e afirma, mais detidamente quanto às Resoluções nº. 302 e 303:

Está “escancarada” a finalidade da Resolução CONAMA nº. 302/2002: incontestado desvio de finalidade e abuso de direito, pois a título de “regulamentar”, na verdade, amplia as áreas de APP, inovando originariamente o sistema jurídico, contrapondo o princípio da estrita legalidade.

(...)

Não fosse inconstitucional, a Resolução CONAMA nº. 303/2002 seria ilegal pelo excesso de poder regulamentar, pois “inova originariamente” com obrigação de não-fazer que não consta do art. 2º, alínea *f*, do Código Florestal.

No que é pertinente à Resolução nº. 369 do CONAMA, é preciso mencionar que está em tramitação, desde 25/06/2007, no STF, uma Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)⁵³ nº. 116, ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria, por ela acreditar que esta resolução fere os preceitos fundamentais da isonomia e legalidade, ao estabelecer, sem amparo no princípio da razoabilidade, fatores de discriminação entre atividades eleitas como de utilidade pública ou interesse social.

Feitas estas considerações, insta salientar que, de qualquer modo, o entendimento acerca da ilegalidade ou inconstitucionalidade destas resoluções somente poderá repercutir nas conclusões deste estudo, no caso de serem verificadas, na situação concreta, restrições às propriedades rurais além daquelas que estão descritas no CF ou em caso de desarmonia com outros diplomas legais e a CRF/88, que lhe são superiores enquanto categoria normativa. O que deve ser compreendido, por ora, é que as resoluções exaradas pelo CONAMA têm apenas o condão de regulamentar os dispositivos do CF e outras legislações ordinárias – no caso das Resoluções nº. 302, 303 e 369, os dispositivos referentes às APPs -, não podendo ultrapassar as suas diretrizes básicas, por serem normas de conteúdo hierarquicamente inferior a estas últimas.

⁵³ Ação ajuizada junto ao STF quando há clara violação de um preceito fundamental expresso na CRF/88.

1.4.3 Os atributos da propriedade no Direito Constitucional brasileiro

Outrora o direito de propriedade era visto como absoluto, não estando vinculado ao cumprimento de uma função social e ambiental, tal qual na atualidade. É que a propriedade, inicialmente, coletiva⁵⁴, cedeu lugar à propriedade privada que, originária do direito romano, possuía, inicialmente, um forte traço individualista (DINIZ, 2004).

Canotilho (1993, p.504) informa, ao tratar do aspecto histórico individualista deste direito, que, em contraposição ao período absolutista anterior – onde a propriedade era uma concessão do monarca -, no período iluminista, as idéias de John Locke⁵⁵ desembocaram na legitimação da autonomia privada, “essencialmente cristalizada no direito à vida, à liberdade e à propriedade”. O indivíduo deveria dispor livremente sobre a sua pessoa e bens, pairando, aí, uma concepção de um individualismo possessivo.

A teoria marxista dos direitos fundamentais, por sua vez, partindo, segundo Canotilho (1993), de uma base antropológica distinta da teoria liberal – que concebia o homem, em sua individualidade e personalidade, como suporte das ações políticas e do próprio direito -, apregoa que os interesses dos indivíduos se confundem com os da sociedade, de modo que a apropriação coletiva dos meios de produção é que permitiria criar condições materiais necessárias ao desabrochar dos direitos fundamentais⁵⁶.

Em que pese não ter prosperado nas nações capitalistas a noção de abolição da propriedade burguesa pela apropriação coletiva dos meios de produção, é possível constatar que, de modo gradativo, foi sendo modificada a concepção egoísta e individualista da propriedade, herdada do direito romano e, durante muito tempo, reproduzida nas legislações dos mais diversos países, inclusive do Brasil.

Hodiernamente, o regime jurídico da propriedade no Direito pátrio encontra seu suporte justificador e amparo na própria CRF/88 que a assegura como um direito fundamental, garantindo a sua inviolabilidade, desde que atendida a sua função socioambiental, senão vejamos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

⁵⁴ No Brasil, por exemplo, à época da sua “descoberta” pelos portugueses, os indígenas trabalhavam a terra de modo comunal, concebendo os recursos naturais como pertencentes a todos, não cogitando, pois, de sua apropriação privada (LIBERATO, 2004). Há agrupamentos indígenas que a continuam considerando como tal.

⁵⁵ Filósofo inglês, considerado um dos ideólogos do liberalismo.

⁵⁶ Marx e Engels (1988) alertam para o fato de que o comunismo não pregava a abolição da propriedade em si considerada, mas a abolição da propriedade burguesa.

inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social (BRASIL, 2009a).

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

(...)

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade (BRASIL, 2009a).

Vê-se que os poderes e atributos de uso, gozo, disposição e reivindicação, até então plenamente concedidos aos proprietários, foram mitigados, tornando-se relativos, de modo que passou a incidir sobre a propriedade não somente um direito subjetivo, mas um dever, qual seja, de lhe conferir uma função social (CAMPOS JR., 2008).

Santilli (2005) informa que o Decreto-Lei nº. 25/37 é considerado a primeira lei pátria a restringir o exercício do direito de propriedade ao dispor sobre a impossibilidade de destruição, mutilação ou demolição, por parte do proprietário, de bens culturais tombados, impondo, ainda, que qualquer reparação ou pintura fosse precedida de autorização do órgão competente, bem como impedindo que estes bens deixassem o país, salvo para fins de intercâmbio cultural.

Inúmeras outras leis restritivas ao exercício do direito de propriedade vieram se juntar a esta⁵⁷, culminando, como visto, nas disposições constitucionais que, por sua vez, têm primado pela conciliação entre os diversos direitos fundamentais de igual dignidade, podendo a CRF/88, assim, ser considerada um marco caracterizador da função social da propriedade, conforme lição de Diamantino (2008).

Para Campos Jr. (2008, p.106), a concepção absoluta e individualista do direito de propriedade sucumbiu à pressão da sociedade em prol de sua democratização, de modo que a função social passou a ser sua condição intrínseca. Afirma o autor que não basta “o título aquisitivo para conferir-lhe legitimidade; é preciso que o seu titular, ao utilizar

⁵⁷ Há inúmeras outras leis ou dispositivos legais aptos a restringir o direito de propriedade, tais como, aqueles referentes aos direitos da vizinhança, previstos nos artigos 1.277 a 1.313 do Capítulo V, Título III, Livro III da Lei nº. 10.406/2002 (Código Civil Brasileiro – CCB), criados para garantir a convivência pacífica entre indivíduos, impedindo que as pessoas sofram com o uso nocivo da propriedade ou posse de terceiros (BRASIL, 2002a). Do mesmo modo, há, também, prevista no CCB, nos Capítulo I a III, Título V, Livro III, arts. 1.378 a 1.389, a servidão, cuja caracterização impõe gravames a uma propriedade em função de outra que se serve do prédio para fins de passagem, etc (BRASIL, 2002a). Outrossim, há a figura da “ocupação temporária”, que assegura a utilização provisória da propriedade particular, como instrumento de apoio à execução de obras e serviços públicos, constituindo um exemplo desta o mandamento descrito no art. 36 do Decreto-Lei nº. 3.365/41, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública (BRASIL, 1941).

o feixe dos poderes - absolutos, amplos ou restringidos - integrantes do direito de propriedade, esteja sensibilizado com o dever social imposto pela Constituição Federal”.

Para a CRF/88, a propósito, a propriedade urbana cumpre a sua função social “quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, § 2º), enquanto a propriedade rural, a seu turno, quando atende, segundo os critérios e graus de exigência firmados na lei, o seu aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, bem como a preservação do meio ambiente, a observância daquelas disposições que regulam as relações de trabalho e, enfim, uma exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (art. 186).

Como consequência natural dos mandamentos constitucionais supra, o Código Civil Brasileiro (CCB) foi obrigado a redimensionar o direito de propriedade, “dando-lhe nova estrutura e novos contornos conceituais” (SANTILLI, 2005, p.89), senão vejamos:

Art. 1228.

(...)

§ 1º. O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º. São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem (BRASIL, 2002a).

Fala-se, hoje, não somente em função social da propriedade, mas em função socioambiental da propriedade, na medida em que a propriedade passa a ser imbuída de valores sociais, culturais e ambientais intrinsecamente ligados a ela. A propriedade deve, pois, garantir um bem-estar, não somente aos proprietários, trabalhadores e demais pessoas a ela ligadas direta e indiretamente, mas à sociedade considerada em seu conjunto. Valoriza-se a pessoa e o bem-comum.

Sob este prisma, a doutrina tem classificado os limites do direito de propriedade como internos e externos, ambos se justificando tanto para salvaguardar o interesse individual das pessoas – como no caso do direito de vizinhança, por exemplo -, bem como interesses de natureza coletiva ou difusa (BENJAMIN, 1997). Os limites internos são considerados aqueles de natureza intrínseca ao direito de propriedade, surgindo, assim, contemporaneamente à formação da relação de domínio, enquanto os limites externos lhe são posteriores, pressupondo um direito que opera em sua plenitude, mas

que é restringido, em função de necessidades administrativas ou outras que porventura se mostrem indispensáveis por razões externas (BENJAMIN, 1997).

Boa parte da doutrina considera que, ao contrário dos limites externos, os limites internos nunca sujeitam o proprietário à indenização, já que são imanentes ao direito de propriedade, compondo a sua própria estrutura (BENJAMIN, 1997; CAMPOS JR., 2008). Daí porque se defende a impossibilidade de ponderação entre o direito de propriedade e a função social da propriedade, já que esta consistiria em um elemento integrante daquele, visto que informadora do seu sentido.

Sem embargo, a função social da propriedade constitui uma expressão imprecisa e de difícil apreensão (BULOS, 2002), sendo, assim, inelutável que seus contornos sejam conformados através de disposições normativas, como aquelas mencionadas supra (arts. 182 e 186 da CRF/88). Sob este prisma é que, na visão de Simioni (2006, p.126), aumenta, a cada dia, o abismo entre o ideal e o viável em cada sentença, senão vejamos:

(...) apesar da programação condicional do Direito a respeito da função social da propriedade (arts. 182 e 186 da CF) estar mais ou menos conectada a essas prestações, o abismo entre o ideal e o viável parece aumentar a cada sentença.

Até porque é impossível, face à autonomia dos sistemas sociais, construir uma relação linear entre a propriedade e todos os sentidos intersistêmicos possíveis na sociedade.

Venosa (2004b) argumenta que as vigas mestras para a apreensão do direito de propriedade estão na CRF/88, cabendo ao legislador ordinário o equacionamento do justo equilíbrio entre o individual e o social, enquanto ao órgão julgador a tradução deste equilíbrio, aparando os excessos nos casos concretos que lhe são apresentados. Neste talante, afirma o autor que:

A justa aplicação do direito de propriedade depende do encontro do ponto de equilíbrio entre o interesse coletivo e o interesse individual. Isso nem sempre é alcançado pelas leis, normas abstratas e frias, ora envelhecidas pelo ranço de antigas concepções, ora falsamente sociais e progressivas, decorrentes de oportunismos e interesses corporativos. Cabe à jurisprudência responder aos anseios da sociedade em cada momento histórico (VENOSA, 2004b, p.173)

De qualquer modo, o certo é que a função social e ambiental da propriedade não constitui um mero programa ou recomendação do legislador constitucional, possuindo a natureza jurídica de princípio, dotado, portanto, de normatividade e eficácia imediata⁵⁸. Cabe ao legislador e ao intérprete a busca pelo justo equilíbrio entre a função individual e a função social da propriedade, atendendo aos proclames da CRF/88 no sentido de se construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I).

⁵⁸ Vide item 1.3.1.

1.4.4 A colisão entre o direito de propriedade e o direito ao meio ambiente sadio

Conforme já asseverado, os ideais conservacionistas que se proliferaram nas últimas décadas acabaram se chocando com uma rígida noção do direito de propriedade que há muito vigia na sociedade, o que ocasionou, obviamente, uma mudança paradigmática que, embora lenta e gradual, mostrou-se consistente.

Pela noção de função social e ambiental da propriedade, bem como de limites intrínsecos ao direito de propriedade, poder-se-ia defender, como muitos defendem (BENJAMIN, 1997; SANTOS, 2000; CAMPOS JR., 2008), inexistir, mesmo diante dos casos concretos, a idéia de colisão de interesses e bens jurídicos de igual dignidade constitucional, haja vista a função socioambiental da propriedade apenas se justificar enquanto elemento desta. É o que argumenta Santos (2000, p.24) quando afirma que, “ao se delimitar o âmbito normativo do direito de propriedade, que dá a real dimensão de sua aplicabilidade, verifica-se que este não abrange condutas contrárias à preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Sem embargo, em que pese não acreditar na existência de colisão entre ambos os direitos fundamentais, o autor frisa não haver um dever de suportar, por parte do proprietário, sem a devida reparação pecuniária, porque não é possível uma redução absoluta do exercício das faculdades inerentes à propriedade, de forma a anular este direito. Para ele, é no caso concreto que será possível aferir se está sendo imputada uma restrição excessivamente onerosa ao titular do direito, no que afirma:

Caso se verifique a redução próxima à anulação prática do próprio instituto da propriedade, os ônus devem ser repartidos por toda a sociedade, com a instituição de um dever de indenizar a ser suportado pelo poder público. Ainda aí não haverá colisão, posto que, ao lado da proteção ambiental, ainda resta presente na Constituição, como princípio da ordem econômica, a previsão da proteção à propriedade, segundo estudamos neste texto. Como um direito fundamental, o direito de propriedade tem um núcleo essencial, irredutível, que não poderá ser afastado (SANTOS, 2000, p.25).

É uma verdade o que sustenta o autor, no entanto cabe observar que a colisão não se dá apenas entre direitos fundamentais distintos, mas entre direitos fundamentais idênticos, cuja titularidade, no entanto, é invocada por distintas pessoas (CANOTILHO e MOREIRA, 1991). Do mesmo modo, há outros bens, interesses e valores igualmente abrangidos pela CRF/88 que, mercedores de igual proteção, precisam ser cotejados ao direito de propriedade e sua função social, bem como à proteção do meio ambiente sadio e equilibrado.

De mais a mais, se a propriedade possui uma função social, bem como uma função ambiental - devendo primar pelo equilíbrio entre os interesses sociais e

ambientais – possui, ainda, de outro lado, uma função individual, protetiva do titular do domínio que não deve se ver despojado do instrumento apto a lhe garantir uma vida digna. Afinal, conforme afirma Derani (2008, p.56), “as normas ambientais são essencialmente voltadas a uma relação social e não a uma ‘assistência’ à natureza. O direito ambiental é um direito para o homem. É um direito que deve ver o homem em todas as dimensões de sua humanidade”. Neste sentido também argumenta Piva (2000, p.111), com propriedade:

A vida digna com qualidade representa, certamente, o fim maior a ser colimado pelo direito em benefício do ser humano, mas a proteção ambiental, sem a qual os outros interesses, é verdade, não terão onde sobreviver, não é a única proteção capaz de possibilitar a existência de um homem feliz e digno. A felicidade e a dignidade do ser humano também inserem-se no conceito de vida com qualidade, mas, por maior que seja a ubiqüidade do Direito Ambiental, esta realização humana não advém exclusivamente do cumprimento irrestrito das prescrições das normas ambientais. Trata-se da realização que também depende do poder econômico próprio capaz de proporcionar ao ser humano o seu sustento, a sua educação e o seu lazer, por exemplo.

Sob este prisma, é preciso considerar ainda que a idéia de vinculação social resultante da função ecológica do direito de propriedade, ainda que constitua elemento intrínseco a ele, não pode jamais receber uma leitura desproporcional e absoluta do intérprete, sob pena de o absolutismo outrora reinante quanto à função individual do domínio, passar ao absolutismo de suas funções social e ambiental, no que assumirá, na visão de Canotilho (1995), características marcadamente ablatórias.

Se por um lado não é cabível mais a concepção do homem como senhor da natureza, que a manipula a seu bel-prazer, também não é concebível, de outro lado, a sacralização desta, como se sujeito de direito fosse⁵⁹. Ora, a proteção ambiental deve se dar na medida em que assegure a sua preservação equilibrada, assegurando uma sadia qualidade de vida às pessoas (art. 225, CRF/88). É garantida pelo homem e para o homem, desta e das futuras gerações, como meio de sua própria sobrevivência digna e esta não é garantida tão-somente pelas prescrições das normas de proteção ambiental, dependendo, como dito por Piva (2000), igualmente de outros fatores, como saúde, educação, alimentação, etc.

⁵⁹ Ost (1995, p.18) fala em um espaço intermediário entre natureza e artifício, isto é, na natureza projeto, que suscitaria uma reação ética de responsabilidade. Ele diz que “o projecto é-o também: a inscrição na permanência, a projecção num futuro razoável; os moralistas falarão de <<responsabilidade com respeito às gerações futuras>>, os economistas calcularão as condições de um <<desenvolvimento sustentável>>, os juristas estabelecerão os critérios da <<transmissão de um patrimônio>>”.

Aliás, há quem argumente que o sistema imposto pelas RLs, por exemplo, é arcaico, não se prestando aos fins para os quais foi criado⁶⁰, razão pela qual não teria sido, sequer, recepcionada pela CRF/88. É o caso de Moraes (2009, p.273-274), que afirma que:

A CF/88 determina: preservar ecossistemas equilibrados! Isso nunca ocorrerá com o arcaico sistema de reserva florestal legal. (...) Quem acha que está fazendo o bem exigindo reiteradamente a averbação de reserva legal, inclusive com indicação de aplicação da lei penal, está atrasando a solução constitucional e lógica, até óbvia. Reformar é muito mais difícil que construir; daqui há 30 anos (prazo final da recomposição de reserva legal iniciada neste ano de 2008 – art. 44 do Código Florestal), esses intransigentes terão de “comunicar” aos interessados – as gerações futuras – que erraram e isso significa mais um aumento de ônus, pois somente esse sistema arcaico não consegue estabelecer um “ecossistema em equilíbrio biológico”, ou seja, só se criaram bosques isolados e sem vida, verdadeiros esqueletos sem vida.

Uma constatação desta implica que a função socioambiental da propriedade não estará resguardada com o instituto da RL e, não estando, inexistem razões para defendê-lo, quando há outros direitos fundamentais em xeque. A isto são somadas as indagações acerca do impedimento de utilização comercial e doméstica das APPs (“intocabilidade”) no Brasil, já que se acredita na possibilidade de seu uso sustentável, mediante planos de manejo (VALVERDE *et al.*, 2003).

Não obstante, o que é certo, nesta avalanche de idéias, é que não há apenas uma direção a ser seguida, nem é obrigatório ter ciência para onde os instrumentos que resguardam estes direitos fundamentais nos levam. Para Derani (2008, p.6), somente o caso concreto poderá revelar o verdadeiro conteúdo destas normas, conferindo à ordem social o seu real caráter⁶¹.

Neste processo de imediato comprometimento do direito com a realidade social, torna-se, indispensável, para o atendimento dos objetivos deste estudo, um breve diagnóstico das questões que permeiam o mundo rural, na medida em que permitirá, ao lado do conhecimento científico daquelas outras correlatas ao meio ambiente, uma verdadeira concretização destas normas de Direito Fundamental já aludidas.

⁶⁰ O autor apresenta, em sua obra, inúmeros argumentos jurídicos e técnicos para provar o que diz (tamanho mínimo necessário de um ecossistema, desequilíbrio ecológico nos pequenos bosques e florestas, etc.).

⁶¹ O fato é que somente a revelação prática destas normas, ou seja, sua invocação, referência, declaração por órgãos do Judiciário ou de qualquer outro poder do Estado, por requerimentos em peças processuais, pelos meios de comunicação, pelos atos dos cidadãos reclamando a concretização destes princípios – breve, pela prática da cidadania – conduz ao seu verdadeiro conteúdo e confere à ordem social seu real caráter (DERANI, 2008, p.6).

CAPÍTULO 2

ANÁLISE DO MUNDO RURAL NO BRASIL: desafios socioeconômicos, culturais, ambientais e políticos

O mundo rural brasileiro vem se apresentando como um espaço complexo e multidimensional, cujas relações têm sofrido importantes transformações ao longo do tempo, razão pela qual somente é possível ser concebido e enfrentado sob o enfoque dialético de diferentes olhares, contextos e modos de reprodução social, econômico e cultural.

Deveras, inúmeras dicotomias têm sido colocadas em xeque, tais como a dicotomia rural/urbano, agricultura de subsistência/agronegócio e agricultura familiar/agricultura patronal. Surge a noção de pluriatividade como uma estratégia de renda, trabalho, emprego e reprodução social da família rural, onde atividades agropecuárias e não agropecuárias coexistem, sendo elas monetárias ou não monetárias, e tudo isso sob a perspectiva de um mundo globalizado que vive uma crise ambiental sem precedentes.

Neste contexto de relações e interconexões, torna-se importante o estudo, ainda que sucinto, do mundo rural em suas mais diversas dimensões, como um mecanismo apto a possibilitar ao intérprete uma leitura da legislação florestal protetiva que mais se coaduna com a realidade vivida pelos proprietários e demais produtores rurais e com os

valores e princípios arraigados no texto constitucional, já que, como informado, o Direito não pode ser visto apartado dos fenômenos sociais.

2.1 A desigualdade socioeconômica, cultural e regional no campo

É notório que o Brasil é um país historicamente dotado de profundas desigualdades sociais, econômicas, culturais e regionais, tanto no meio urbano, quanto no meio rural, e que são fruto de uma sociedade intensamente marcada por um processo de ocupação impositivo e devastador, iniciado ainda no período colonial com a dominação portuguesa.

Vive-se, aqui, a sombra de um processo histórico de domínio e subserviência, onde a população indígena e negra fora nitidamente adestrada pelos homens brancos, vendo sua cultura devassada. Hoje, com o fenômeno inevitável da miscigenação daí decorrente – bem como decorrente dos diversos fluxos migratórios europeus também ocorridos –, sobrevive no país a conformação de diferentes raças e etnias, muito embora grande parte da população se reconheça como branca (IBGE, 2007)⁶², contrariando os fatos e a observação do antropólogo Freyre (2001, p.343) quando afirma, em sua obra “Casa-Grande e Senzala”, que “todo brasileiro, mesmo o alvo, de cabelo louro, traz na alma, quando não na alma e no corpo – há muita gente de jenipapo ou mancha mongólica pelo Brasil –, a sombra, ou pelo menos a pinta, do indígena ou do negro”.

Deveras, o povo brasileiro, em função mesmo desta mistura de raças e etnias acabou sendo conformado por culturas distintas – e não poderia deixar de sê-lo, já que a cultura é um fenômeno histórico e dinâmico –, razão pela qual existem, atualmente, neste país de dimensões continentais, inúmeros ‘brasis’, abarcando o que chamamos de população brasileira, dotada, sim, de uma identidade cultural própria – diferenciada de suas matrizes formadoras (RIBEIRO, 1995) - em uma unidade nacional.

Ribeiro (1995) afirma, a propósito, que esta confluência de variadas matrizes formadoras poderia ter resultado numa sociedade multiétnica imiscível, fato que não ocorreu. No entanto, acredita que a unidade étnica não significa, a bem da verdade, uma uniformidade, na medida em que sobre ela atuaram três forças aptas a diversificá-las, quais sejam: a ecológica, responsável pelo surgimento de paisagens humanas diferenciadas, em função das necessárias adaptações regionais às condições do meio; econômica, responsável pela criação de formas distintas de produção, conduzindo a

⁶² Comparada à pesquisa de 2006, foi verificado um pequeno aumento no percentual daqueles brasileiros que se consideram negros, ao lado de uma pequena redução da população branca (IBGE, 2007).

especializações funcionais e, portanto, a gêneros de vida que lhe fossem correspondentes; e, enfim, a imigração, responsável pela introdução de outros contingentes humanos em nosso país.

Diante desta observação é que o autor relata o fato de historicamente diversos modos rústicos de ser dos brasileiros terem sido moldados, permitindo distinguir a nossa gente como “sertanejos do Nordeste, caboclos da Amazônia, crioulos do litoral, caipiras do Sudeste e Centro do país, gaúchos das campanhas sulinas, além de ítalo-brasileiros, teuto-brasileiros, nipo-brasileiros etc” (RIBEIRO, 1995, p.21). E mais: ressalta que, em que pese a uniformidade cultural e a identidade nacional, é preciso perceber as disparidades e contradições - notadamente as sociais - que insistem em subsistir, sendo mais intransponíveis do que as diferenças raciais:

Subjacente à uniformidade cultural brasileira, esconde-se uma profunda distância social, gerada pelo tipo de estratificação que o próprio processo de formação nacional produziu. O antagonismo classista que corresponde a toda estratificação social aqui se exacerba, para opor uma estreitíssima camada privilegiada ao grosso da população, fazendo as distâncias sociais mais intransponíveis que as diferenças raciais. (RIBEIRO, 1995, p.23)

De fato, o Brasil é um país fortemente marcado pela concentração de renda e pela pobreza, tanto no meio urbano, quanto no meio rural, muito embora estudos demonstrem que é no campo – que sofre, aliás, diretamente com o peso da tradição latifundiária herdada ainda no período colonial -, que se encontram os piores índices, dentre outros, de insegurança alimentar (IBGE, 2006), analfabetismo, mortalidade infantil, insalubridade, doenças parasitárias e outras endemias, (IBGE, 2001), enfim, onde a pobreza realmente se concentra com toda a sua força devastadora. Gomes da Silva (2006, p.01), a propósito, revela que “essa imensa pobreza decorre das restrições de acesso aos bens e serviços indispensáveis à reprodução biológica e social, à fruição dos confortos proporcionados pelo grau de desenvolvimento da sociedade”.

Conquanto seja de causar estranheza, é realmente perceptível essa situação, muitas das vezes, de extrema pobreza vivida por uma parcela considerável de produtores rurais, sendo igualmente apreendido que a produção agrícola ainda é reduzida em inúmeras propriedades, notadamente entre aquelas famílias classificadas como produtoras familiares, já que, segundo informa o autor, elas teriam dificuldade de acesso aos instrumentos de políticas agrícolas.

Óbvio que a expressão produtiva da agricultura familiar não pode ser considerada desprezível em sua visão global, constituindo um preconceito, segundo Abramovay (1997), imputá-la uma inexorável condição de produção de baixa renda, pequena

produção ou agricultura de subsistência, uma vez que implica em um julgamento prévio do desempenho econômico das unidades familiares, nas quais se desenvolvem segmentos significativos e, em muitos casos, até majoritário, suplantando a agricultura patronal.

De fato, Sachs (2004) argumenta que a agricultura familiar responde por 37% da produção agrícola brasileira⁶³ e que parte do agronegócio do país é justamente constituída por agricultores familiares bem-sucedidos, no que cita, como exemplo, a sua participação eficaz no setor de aves ou carne suína.

Não obstante isso, o certo é que as relações engendradas sobre a rubrica “agricultura familiar” são complexas e heterogêneas, tanto é que o autor, apesar da situação que descreve acima, afirma que a economia brasileira é composta por muitas empresas antenadas à modernidade e eficiência - algumas das quais possuindo *status* mundial -, e onde a riqueza se concentra, mas que estão, lado outro, imersas num cenário constituído de atividades de baixíssima produtividade.

Para ele, persistem no Brasil diferenças sociais abissais, responsáveis por gerar os assustadores níveis de exclusão com o qual convivemos diuturnamente – riqueza concentrada nas mãos de uma minoria, enquanto uma importante parcela da população é marginalizada –, daí porque seriam, a seu ver, indispensáveis as medidas sociais compensatórias, bem como a inserção no sistema produtivo pelo emprego decente.

Há pessoas que não possuem – seja na cidade ou no campo - o mínimo necessário à sua sobrevivência, vivendo de forma indigna, fato que contraria as concepções de justiça, equidade e bem-comum, extremamente arraigadas em nosso texto constitucional. Muitos desconhecem, aliás, que, por não terem acesso ao crédito, à infraestrutura, a boas condições de solo e, até mesmo – em algumas regiões do país - à água para o seu próprio consumo e para o gado, uma importante parcela da população rural sofre com o flagelo da fome, enquanto, em contrapartida, outros produtores e proprietários rurais - inclusive alguns de base familiar⁶⁴ - gozam da fatia polpuda do mercado.

⁶³ Dados do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD, 2007) revelam que os agricultores familiares contribuíram, em 2005, com 32% do Produto Interno Bruto (PIB) da cadeia produtiva agropecuária, enquanto a agricultura patronal com 68% desta.

⁶⁴ Segundo Jank (2006, p.A2), “o desenvolvimento histórico do setor é riquíssimo em experiências de migrantes que evoluíram incorporando inovação, eficiência e escala. Barões do café quebraram na crise de 1929. Migrantes italianos pobres que vieram colher café se tornaram os grandes usineiros de açúcar de hoje. Pequenos agricultores familiares do Sul, como André Maggi, pai do governador Blairo, viraram grandes produtores ultra-eficientes, abrindo cidades e construindo estradas e desenvolvimento.

Nesta perspectiva, é preciso corrigir referida distorção historicamente compartilhada entre escolhidos e excluídos, fazendo-o através, notadamente, de políticas públicas verdadeiramente comprometidas com os anseios sociais. O Direito surge, aí, como um instrumento indispensável à consolidação de uma justiça social verdadeira e eficaz, amparando os homens, em sociedade, com o fito de pacificá-los, muito embora, em contrapartida, os seus aplicadores e intérpretes nem sempre estejam imbuídos deste espírito, deixando transparecer suas opções e interesses políticos nas petições, pareceres e decisões.

Sem embargo, é importante que qualquer leitura que seja feita sobre a questão não desconsidere todas as dimensões que a envolvam, sob pena da agricultura familiar ser elevada a um patamar tal que não sobre espaço para qualquer outra forma de expressão rural, como a agricultura patronal. É sabido que o desempenho da agricultura patronal tem se mostrado favorável ao país no que tange à exportação e produção de divisas, trazendo, inclusive, ganhos expressivos em termos de produtividade (VALENTE, 2008).

Gualda (2007) defende que não há antagonismo entre a agricultura familiar e a agricultura patronal ou empresarial e que o desenvolvimento de um segmento não deve constituir obstáculo ao crescimento do outro, razão pela qual critica, inclusive, o tratamento brasileiro institucional bifurcado advindo da criação de dois ministérios – o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pelas políticas relativas à agricultura familiar, e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), responsável pelas políticas relativas ao segmento agrícola empresarial.

Sachs (2001, p.79), atento a esta situação, afirma que “a agricultura familiar afigura-se como uma peça-chave, embora não exclusiva, do desenvolvimento integrado e sustentável”, daí porque defende que “a importância conferida à agricultura familiar não deve significar um descuido da agricultura patronal”. O autor acredita que o Brasil possui condições de avançar simultaneamente em ambos os segmentos, devendo, obviamente, superar a atual dicotomia administrativa (MDA *versus* MAPA), sendo, ainda, capaz de subordinar a agricultura patronal aos critérios inerentes ao desenvolvimento sustentável, a partir de um planejamento agroecológico efetivo.

Essa subordinação da agricultura patronal ao paradigma do desenvolvimento sustentável é primordial para que ela não seja considerada vilã e, como tal, renegada pelos estudiosos e agentes do setor público, afinal parece prevalecer o entendimento de que a agricultura familiar, por permitir uma relação mais íntima entre a gestão e o

trabalho, possui uma ética e racionalidade distinta da agricultura patronal, adotando práticas de exploração agrícola permeadas por uma maior sustentabilidade social, econômica e ambiental, já que enfatiza a diversidade produtiva, a durabilidade dos recursos naturais e a qualidade de vida; ao passo que a agricultura patronal, a seu turno, extremamente competitiva, especializada e capitalizada, redundaria em concentração fundiária e num uso intensivo e inadequado do solo, sendo, ainda, ineficiente na distribuição de renda (FAO/INCRA, 1994; IBASE, 2006; GUALDA, 2007).

Abramovay (1998) acredita, aliás, que a agricultura familiar – ao contrário da empresarial – não é orientada apenas pela dinâmica da produção, vez que o trabalho igualmente constitui parte integrante de sua estratégia de reprodução não somente econômica, mas social. Daí porque Dias (2006) afirma que, em função mesmo da dinâmica que a orienta, é perceptível que - contrariando as noções de destruição ambiental que permeiam, há muito, a racionalidade técnica de muitos senhores de terra – ela tem ocupado um papel de destaque no contexto da preservação e reprodução da diversidade biológica e cultural.

Para este autor é possível dizer que, historicamente, os agricultores familiares construíram, até como defesa contra as contingências ambientais, as suas estratégias de segurança alimentar, através da diversificação dos seus cultivos e criações, reagindo, assim, à ausência do Estado e à falta de políticas públicas. Aliás, quando atingidos pela modernização, reagem, segundo ainda informa, às bruscas mudanças em seus modos de organização da produção, contrariando a autoridade dos extensionistas, a uniformização dos cultivos e a disseminação da monocultura, já que:

Para além de sua relação formal com a terra, os agricultores familiares são porta-vozes de modos de vida que se expressam por meio das culturas das populações ribeirinhas, dos pescadores artesanais, dos extrativistas, da agricultura indígena, quilombolas etc. E também são modos de vida que se relacionam com os mais diversos ecossistemas, por vezes valorizando e reproduzindo um rico patrimônio tão ameaçado pelos modelos monoculturais de promoção do desenvolvimento (DIAS, 2006, p.22).

Ora, os saberes, a ética e a lógica do homem que lida diretamente com a terra é distinto daqueles compartilhados pelos que vivem no meio urbano e/ou pelos meros empresários do ramo do agronegócio, que não têm contato mais direto com a terra. É que a relação do Homem com o meio natural sempre foi ditada por diferentes visões do mundo que o cerca, visões estas que, por sua vez, são inspiradas pelas diversas formas de expressão cultural que se sucedem no tempo e no espaço.

Esta realidade precisa, de fato, ser trabalhada, mas não no sentido de ser descartado um ou outro segmento produtivo e, sim, no sentido de uma compreensão sistemática, contrapondo-se as distintas posições ideológicas que os amparam, permitindo, assim, uma interferência mais consciente, analítica, pautada na realidade do mundo rural e, portanto, eficaz dentro dos anseios por um desenvolvimento sustentável. Deve-se partir do pressuposto, trazido por Derani (2008, p.241) quando aborda a questão da liberdade e igualdade para se empreender, de que, para o exercício da liberdade, inclusive da liberdade de ação econômica, é indispensável, um mínimo de igualdade, razão pela qual afirma que “a equidade é a base para relacionamentos mais justos na sociedade”.

Óbvio que para que seja tomada uma decisão acertada por quaisquer dos órgãos públicos dispersos em quaisquer dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), é indispensável que, antes, seja feita uma leitura holística de toda a problemática que envolve o mundo rural, a começar pelo fato de que o Brasil tem uma tradição agrária, tendo, outrora a maior parte de sua população vivendo no meio rural, fato que se inverteu significativamente, gerando uma grande massa de refugiados do campo nas favelas e periferias das cidades.

Veiga (2004) acredita, no entanto, que o Brasil é menos urbano – ou mais rural - do que oficialmente se calcula, no que argumenta ser um erro contabilizar o processo de urbanização pela regra da sede do município ou distrito, independente de suas características estruturais ou funcionais, já que há municípios com traços nitidamente rurais. Conseqüência deste entendimento, o autor alerta, em outro estudo (VEIGA, 2001), para o entendimento equivocado sobre o que seria a economia rural e a economia agropecuária, no que argumenta que no espaço rural também sobrevivem, além das atividades do primeiro setor, outras atividades ligadas ao setor secundário (indústria) e setor terciário (serviços)⁶⁵.

Mesmo diante destes argumentos, Sachs (2004, p.29) acredita que há um elevado custo a ser assumido em função do grau de urbanização existente na sociedade brasileira, afirmando que “tudo indica que o custo da urbanização dos que já foram arraigados do campo, será muito mais elevado do que seria a geração de empregos e de auto-empregos decentes e a promoção do progresso civilizatório no meio rural”.

⁶⁵ GRAZIANO DA SILVA, 1999; SCHNEIDER, 2003, dentre outros, trabalham esta questão, aludindo à idéia da pluriatividade no mundo rural, ou seja, à idéia de coexistência de atividades agrícolas e não-agrícolas em meio à manutenção da residência rural pelo produtor.

A realidade rural é tão complexa que é possível afirmar, em termos estatísticos (SACHS, 2004; DIAS, 2006), que a agricultura familiar é responsável por aproximadamente 77% da ocupação no meio rural - sendo quatro milhões os estabelecimentos agropecuários compostos por agricultores familiares -, ao passo que a agricultura empresarial oferece somente 23% das oportunidades de trabalho, entretanto, mesmo diante destes dados, para Sachs (2004, p.31), “os mais atrasados do ponto de vista técnico têm uma produtividade de trabalho ínfima, que chega a ser mil vezes menor que a dos agricultores modernos altamente mecanizados”.

Uma situação como esta é fatalmente influenciada pelos reflexos introduzidos por disposições normativas – como aquelas dispostas no CF, em especial as que tratam das APPs e RLs - que, sem levar em conta as distintas nuances existentes no mundo rural, acabam gerando situações de conflito e injustiça quando, por exemplo, impõem parâmetros idênticos de proteção ambiental aos proprietários e propriedades rurais, fato que poderia ser evitado através de decisões políticas – inclusive, judiciais – aptas a corrigir as eventuais disparidades socioeconômicas, fundiárias e culturais verificadas concretamente.

A propósito, estas diferentes condições foram, felizmente, observadas numa importante decisão judicial da lavra do juiz de direito da Comarca de Conselheiro Lafaiete, Dr. José Aluísio Neves da Silva, que, em suas fundamentações, entendeu não ser justo, no caso específico por ele analisado, condenar uma agricultora por ter desmatado APP e, portanto, violado o art. 38 da Lei nº. 9.605/98⁶⁶ (Lei de Crimes Ambientais), no que traz a seguinte lição:

Noticiam os autos, que a denunciada praticou desmate em uma área de 1,2 ha, sendo que 0,6 ha em topo de morro e 0,6 ha em beira de córrego, sendo área de preservação permanente. A acusada não nega a autoria do feito, relatando na fase policial, fls 12, que "... no local efetuou plantio de milho e feijão...". Em juízo, fls 22, ratifica o depoimento e afirma que "... desmatou uma pequena área que dá para plantar uns oito quilos de milho; que vive exclusivamente dos produtos da roça; que os produtos são para uso próprio; que não tem outra renda; que não cria gado; que o marido da interrogada não trabalha porque é deficiente; que tem três filhos menores e dois na escola; que não sabe nem tem uma base de quanto tira por mês e tem vivido da venda de galinha e ovo..."

(...) Ora, sem dúvida que o sistema legiferante pretende sempre tutelar bens jurídicos de forma a evitar a ocorrência de atentado a estes com prejuízo, por vezes irrecuperáveis, mas, por sua generalidade, por abstrato ainda, não pode e não tem como separar situações peculiares e, portanto, está a incriminar todas as situações adequadas à conduta típica.

⁶⁶ “Art. 38. Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção: Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente”.

(...) No caso em espécie, sem dúvida não se pode cogitar de afastar-se a autoria e a materialidade do delito. No entanto, vejamos as causas que determinaram a ação da acusada: casada, pobre, vive com o marido deficiente, em região carente de recursos e cuja sobrevivência ocorre por força de um povo trabalhador, honesto, honrado, destemido e que não se curva ante as dificuldades da vida. Chefiando a casa dentro de um terreno rural, em que a área desmatada, 1,2 ha, estaria inserida em área de preservação permanente.

(...) Ora, considerando a área mínima desmatada; considerando a situação real da acusada; considerando a necessidade indubitosa de ter-se a subsistência familiar como valor superior ao bem atingido que, aliás, é passível de recomposição, conforme laudo do IEF, fls 13/14, não se mostra socialmente adequada uma punição criminal a quem, como visto, já é punida pela própria carência a que está submetida, juntamente com sua família. Não fosse isso, não sendo a acusada reincidente na prática desse crime, está a merecer a acolhida da nova e cada vez mais social e humana interpretação do Direito Penal. O caso, a meu visio, é de, reconhecendo a tipicidade e ilicitude do fato, compreender as razões do ato praticado, mormente que o "prejuízo" causado à natureza não é irrecuperável, e ainda, que o fim a que se destinava a ação da acusada é dos mais nobres, posto que apenas como meio de propiciar, naquele momento, melhores e momentâneas condições de subsistência a seus familiares.

Daí, pois, que, invocando o princípio da adequação social do fato e, em destaque, o da humanidade, absolvo das acusações a ela imputadas no presente processo (SILVA, 2006).

Vê-se, pois, que o magistrado considerou as nuances que diferenciam um caso concreto do outro, ao afirmar, em sua decisão, que a subsistência familiar é um valor superior ao bem atingido – o meio ambiente, cujo equilíbrio foi abalado com o desmatamento da APP –, acreditando, pois, que não se mostra socialmente adequada uma punição criminal a uma mulher que já vem sendo punida pela própria vida de restrições à qual é submetida juntamente com a sua família.

Outra interessante decisão, desta vez proveniente do TJSC, que também considerou as peculiaridades do caso concreto em suas fundamentações, em suma, concluiu o seguinte:

Agravo de Instrumento. Ação Civil Pública. Direito Ambiental. Imóveis inseridos no Parque Estadual da Serra do Tabuleiro. Liminar que determinou a paralisação e abstenção de obras e atividades de agropecuarismo. Ausência de prova inconteste do uso indevido da propriedade. Zoneamento. Utilização para fins agrícolas que remonta a período anterior à criação do Parque. Ausência de verossimilhança. Área degradada não ampliada. Atividade não enquadrada dentre as potencialmente poluidoras. Periculum in mora inexistente. Requisitos da antecipação da tutela ausentes. Reforma da decisão agravada. Recurso Provido (TJSC, 2008).

Interessante anotar que, conquanto tais decisões não tratem especificamente do objeto de estudo deste trabalho, o Judiciário já está atento às distintas realidades que podem ser abrigadas por uma determinada demanda judicial, observando, inclusive, o

choque de bens jurídicos de idêntica magnitude no momento de serem proferidas as decisões. A propósito, na primeira das decisões trazidas à baila, a sensibilidade do magistrado foi tamanha ao considerar a necessidade de subsistência familiar como um bem superior ao meio ambiente equilibrado, ainda mais tendo em vista que, conforme relatado pelo órgão ambiental pertinente, este seria passível de recomposição futura. Na segunda demanda, o desembargador do TJSC considerou o fato de que a utilização da terra com finalidade agrícola remonta a período anterior à criação do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, cuja proteção se buscou com a demanda.

Derani (2008) entende a necessidade de se pressupor, no estudo da realidade social, uma compreensão da unidade dialética entre a natureza e a cultura, haja vista defender que a primeira conforma e é conformada pela última. Tal entendimento reflete a visão de Sachs (2004) para quem o desenvolvimento só é possível pela conjugação de fatores calcados numa estratégia ambientalmente sustentável, economicamente sustentada e socialmente incluyente. A inclusão social só é possível, por sua vez, quando os seus mecanismos concretizadores se coadunam com a cultura na qual estão inseridas as pessoas cuja inclusão se pretende levar a efeito. Não devem existir normas legais distantes desta realidade, sob pena de não serem eficazes nem cumprirem o seu escopo último de pacificação com justiça social.

Sob este prisma é que é indispensável considerar, tanto no momento de confecção das normas legais, quanto no momento de sua aplicação aos casos concretos apresentados, as diversas situações na qual estão inseridos os seus sujeitos e objetos de alcance. Afinal, a letra da lei, como já asseverado, é incapaz de prever todas as situações enfrentadas na dinâmica da vida social.

De fato, conquanto a sociedade tenha se deparado com a necessidade imediata de proteção do meio ambiente natural como um meio de prolongar a própria existência humana no planeta, há, lado outro, conforme supramencionado, milhões de brasileiros que experimentam, já na atualidade, uma existência indigna, desprovida do mínimo existencial. Como conciliar, assim, a sobrevivência da espécie humana a longo prazo, com a sobrevivência de milhões de deserdados ainda nesta e nas próximas gerações?

Simplesmente promovendo a proteção ambiental a qualquer custo? E a população urbana? Não tem a sua parcela de responsabilidade nesta demanda?⁶⁷

Conquanto o meio ambiente natural possua um valor que lhe é intrínseco, ele nunca será apreendido na sua forma pura e primária, posto que convive numa verdadeira simbiose com o Homem que, por sua vez, é um ser cultural e, diante disto, percebe a natureza de modo distinto, de acordo com a época, espaço, suas individualidades, suas necessidades e sensibilidades. Qualquer disposição normativa, qualquer política pública que se queira implantar, qualquer forma de intervenção nas atividades humanas deve levar em consideração este aspecto, sob pena de ser realmente ineficaz socialmente.

Kant (1993), a propósito, já defendia que o entendimento humano é uma faculdade constituída pela necessidade de formulação de juízos de valor, mostrando que, conquanto o conhecimento seja fundamentado na experiência, esta nunca se dá de forma neutra, haja vista lhe serem impostas noções apriorísticas da sensibilidade e do entendimento, características da cognição humana. Cumpre reproduzir, pela abordagem desta questão, as observações de Hassler (2006, p. 84) quando afirma que

A natureza depende da capacidade de discernir elementos, pois é resultado da percepção do observador. ‘O que se percebe são aspectos do mundo selecionados ou criados pelas idéias de quem percebe’ (BOHM, 1990, p. 192). Por isso existem diversas naturezas e não apenas uma, muitas realidades se sobrepondo como parte da totalidade.

É evidente, neste contexto de complexidade e heterogeneidade do mundo rural, bem como da necessária conformação cultural da natureza, que não se pode cogitar, unicamente, das disparidades sociais e econômicas enfrentadas pelos e entre os produtores e proprietários rurais. O enfrentamento da legislação pelo intérprete não pode se dar tendo em vista apenas este fator, já que inúmeros outros aspectos também são hábeis a repercutir na esfera destes atores sociais, fazendo com que até mesmo um latifundiário possa se encontrar em uma situação de impasse perante as normas ambientais, necessitando vê-la sanada.

⁶⁷ Segundo Araújo (2002, p.03), “as cidades, não raro, nascem e crescem a partir de rios, por motivos óbvios, quais sejam, além de funcionar como canal de comunicação, os rios dão suporte a serviços essenciais, que incluem o abastecimento de água potável e a eliminação dos efluentes sanitários e industriais. Ao longo desses cursos d’água, em tese, deveriam ser observadas todas as normas que regulam as APP. Na prática, todavia, essas e outras APP têm sido simplesmente ignoradas na maioria de nossos núcleos urbanos, realidade que se associa a graves prejuízos ambientais, como o assoreamento dos corpos d’água, e a eventos que acarretam sérios riscos para as populações humanas, como as enchentes e os deslizamentos de encostas.

Afinal, no mundo rural brasileiro é possível perceber uma multiplicidade de condições relativas ao solo, ao relevo, à vegetação, ao clima, bem como, de outro lado, relacionadas às características do mercado consumidor por ele abastecido, que, em separado ou em conjunto, podem fazer, por exemplo, que um proprietário rural – inclusive um latifundiário - tenha a maior parte de sua propriedade abrangida pelas APPs e RLs em seu conjunto ou que não tenha condições de produzir, no espaço permitido, o produto demandado.

A legislação florestal brasileira, conquanto tente traçar alguns parâmetros levando em consideração a questão suscitada, é demasiada genérica, mostrando-se insuficiente para impor, no plano meramente teórico e abstrato, a proteção ambiental pretendida. É que, uma vez lançados parâmetros de proteção totalmente desconectados com as possibilidades de manejo sustentável do solo (notadamente no caso das APPs), bem como com as diferenças fundiárias, ambientais, culturais e socioeconômicas existentes em nosso país, acaba não se mostrando realmente capaz de vislumbrar toda uma gama de fatos passíveis de ocorrerem no caso concreto.

Sob esta perspectiva, não é demasiado frisar, é que se tornam indispensáveis medidas de intervenção harmônicas a esta realidade de intensa disparidade (econômica, fundiária, ambiental e social) no Brasil, sendo certo que a prevenção ambiental é uma necessidade, mas que ela não pode ser introduzida num mesmo sentido e forma, em diferentes contextos.

2.2 Estratégias de desenvolvimento para o mundo rural e as políticas públicas

A compreensão das transformações pelas quais vem passando o meio rural brasileiro e, especialmente, das estratégias que têm sido adotadas para o seu desenvolvimento, é realmente importante para que se possa enxergar o quadro acima delineado e entender o quanto isto pode repercutir nas decisões políticas e judiciais daqueles profissionais preocupados com a defesa da dignidade da pessoa humana, razão de ser de todas as normas constitucionais, inclusive daquelas de natureza cultural, social, ambiental e econômica.

Sob este enfoque, os responsáveis pela tomada de decisão em todos os níveis (Legislativo, Executivo e Judiciário) devem entender a trama de relações existentes no meio rural e entre este e o meio urbano, a nível interno e internacional, fazendo uma leitura holística dela e adotando uma postura integradora, abandonando, pois, as

escolhas ansiosas, compartimentadas e pontuais que sempre guiaram os processos nestas três esferas de poderes.

De fato, nas décadas de 60 e 70, o desenvolvimento rural era visto como sinônimo de modernização do campo - que era considerado atrasado - e a reforma agrária era, por sua vez, considerada a solução para libertar os agricultores do império do latifúndio (BRUMER, 2003).

Sem embargo, Brumer (2003) afirma que as reformas levadas a cabo em vários países latino-americanos não se prestaram aos seus fins, gerando, a bem da verdade, efeitos devastadores sobre a estrutura agrária e a vida rural, permanecendo vivos os inúmeros problemas, há muito experimentados pelo Homem do campo, tais como a concentração de terra, condições precárias de trabalho e de qualidade de vida.

Aliás, cumpre destacar que, segundo Beduschi Filho e Abramovay (2004), os temas referentes ao meio ambiente e território estavam, até o início da década de 70, praticamente fora de pauta e que, antes deste período – entre a Segunda Guerra Mundial e a primeira crise do petróleo -, as políticas agrícolas eram fortemente centralizadas, destinando-se a garantir a renda de agricultores, de modo que o Estado é quem se responsabilizava por gerir os excedentes e as rendas, redistribuindo os recursos para as localidades, em função de estratégias de decisão centralizadas.

Os autores dizem que, contrariando esta idéia centralizadora, fortemente introduzida, aliás, no “fordismo”, surge, no modo de organização contemporâneo, uma perspectiva amparada pela coordenação e cooperação entre distintos atores econômicos, onde o trabalhador se torna cada vez mais “multifuncional”, em contraposição à rígida especialização “fordista”.

Conquanto fosse possível esperar o contrário, surge, como algo cada vez mais importante na economia contemporânea, a inscrição territorial das redes sociais. O território passa a ser encarado, pois, como uma importante construção social. Daí porque estes autores entendem que, para o desenvolvimento territorial, é imprescindível que não seja imposta ao território uma redistribuição de recursos já existentes, mas, ao revés, concedido o papel de importante protagonista, mediante a intervenção dos atores sociais nele inseridos, na elaboração de projetos e em seu próprio desenvolvimento. Afinal, para os autores, na luta contra a pobreza, houve sempre uma dependência daquilo que o governo federal ainda não fez e, ainda que tenham ocorrido importantes progressos nas políticas sociais, não é possível que elas, por si mesmas, contenham o

desafio do planejamento do processo de desenvolvimento e emancipação das condições sociais que as tornam indispensáveis. Neste sentido,

Se é verdade que as instituições consistem em regras, normas, valores e expectativas dos atores sociais uns com relação aos outros, o ambiente institucional das regiões mais pobres do País conduz a que os atores locais esperem do Estado um conjunto de bens e de serviços de que ele cada vez menos dispõe e cujo atendimento parcial nem de longe resolve os problemas a que se destinam (BEDUSCHI FILHO e ABRAMOVAY, 2004, p.45)

Neste contexto, surge a propagação dos conselhos gestores⁶⁸ como uma importante inovação institucional da sociedade brasileira na década de 90, funcionando, pois, como gestores do dinheiro público, intermediando os recursos federais e as populações beneficiadas. Os autores acreditam, todavia, que, apesar da sua importância institucional, os conselhos gestores, em muitos dos casos, exercem apenas um papel de controle, reproduzindo os costumes e poderes locais já consolidados.

Os autores citam o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) como um importante exemplo do alcance e limites das políticas de desenvolvimento territorial em nosso país, informando que ele possui quatro linhas de ação: aquela que destina créditos aos agricultores familiares; a que busca ampliar oportunidades, por meio de investimentos e prestações de serviços; a que busca promover a sua formação profissional, bem como dos técnicos que os atendem; a que permite uma articulação das diversas agências no interior da Administração Pública.

Não obstante a sua importância e os resultados sociais significativos alcançados, Beduschi Filho e Abramovay (2004) destacam problemas centrais do programa: os conselhos tendem a ser estritamente setoriais, distanciando-se de áreas relacionadas à saúde, educação, habitação e saneamento; muito embora o município seja uma instância adequada de controle, nem sempre o é de planejamento; os critérios objetivos da pré-seleção – quantidade de estabelecimentos familiares, participação da agricultura no PIB municipal, IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) – desestimulam projetos de boa qualidade, já que a prática não se dá por meio da competição; os projetos não têm um formato desenvolvimentista, mas de uma mera “lista de compras”.

Dias (2006), a propósito, critica os programas de políticas públicas voltados à agricultura familiar como o PRONAF e o PRONATER (Programa Nacional de

⁶⁸ Conselhos Gestores devem ser formados por representantes dos mais diversos setores da sociedade civil, constituindo um importante centro de reflexão, planejamento e participação social quanto aos objetivos para os quais são criados. Segundo revela Abramovay (2001, p. 122), “a missão fundamental dos conselhos é descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado são incapazes de revelar, sobretudo em regiões menos favorecidas”.

Assistência Técnica e Extensão Rural), particularmente por perceber que eles pressupõem que a população que vive no meio rural é suficientemente organizada para participar da sua gestão, fato que acredita não ocorrer, já que a sua organização é inexistente ou dependente de clientelismo, sendo subordinado aos poderes locais historicamente constituídos.

Schneider (2006) afirma, em contrapartida, que as ações e políticas públicas voltadas às famílias que trabalham em regime de economia familiar têm contribuído para a sua permanência no campo. Para ele, o PRONAF tem aumentando de forma significativa o investimento destinado aos agricultores familiares; a previdência social rural tem permitido que importante parcela das famílias possa manter as suas moradias no meio rural, contribuindo, inclusive, com um montante não desprezível das aposentadorias nas atividades produtivas; programas sociais semelhantes ao Bolsa Família, como política de transferência de recursos que são, têm sido responsáveis pela elevação da renda domiciliar; enquanto o programa de assentamentos rurais influencia o comportamento do emprego e da renda dos agricultores familiares que, têm, na reforma agrária, um importante instrumento de reinserção social e de geração de trabalho e ocupação.

Ora, em que pesem referidas contribuições, no Brasil impera uma lógica assistencialista, onde permanece a tendência, segundo informa Beduschi Filho e Abramovay (2004), de satisfação de carências e não de proporcionar iniciativas que permitam alterar o meio onde estas carências se exprimem. Os assentamentos, por exemplo, não são, via de regra, bem sucedidos, porque os agricultores assentados não são inseridos no contexto econômico e social do local onde são instalados.

Políticas sociais meramente compensatórias não se prestam ao fim de inclusão social. Há uma “dissociação entre o ímpeto das organizações regionais e a ausência de políticas públicas destinadas a imprimir estabilidade e horizonte estratégico a estas articulações” (BEDUSCHI FILHO e ABRAMOVAY, 2004, p.65), na medida em que o Estado, nitidamente piramidal, não possui estrutura para lidar com estas dinâmicas locais, provenientes de organizações de rede. Isto permite que acabe imperando, no âmbito das concentrações produtivas, um espaço pouco propício ao conhecimento, à valorização do trabalho e à exploração sustentável dos recursos naturais, conforme asseveram os autores.

De qualquer modo, Sachs (2004) acredita que o mundo rural é o que apresenta o maior potencial de empregos e auto-empregos decentes, muito embora tenha havido

uma grande redução dos postos de trabalho no setor agropecuário. Argumenta que a reforma agrária e as medidas de apoio à agricultura familiar não são meras políticas sociais, mas importantes instrumentos para promover estratégias de desenvolvimento.

O autor revela que o importante é um raciocínio baseado no desenvolvimento rural e não meramente agrícola. A promoção da pluriatividade⁶⁹ e, daí, o incentivo aos empregos rurais não agrícolas são, na sua visão, considerados extremamente importantes para isso, citando, assim, como exemplo, as atividades desempenhadas “nas agroindústrias, no artesanato, nas pequenas indústrias descentralizadas, na prestação de serviços técnicos, de manutenção, sociais e pessoais, no transporte, na construção, no desenvolvimento de atividades turísticas, sem esquecer na administração pública.

Sob este prisma, importa destacar que desenvolvimento agrícola e desenvolvimento rural são expressões que não se equivalem, constituindo o primeiro apenas uma faceta do último (DIAS, 2006). Em muitas regiões, as práticas não-agrícolas possuem um importante significado para inúmeras famílias rurais, podendo ser afirmado o mesmo quanto às políticas sociais de transferência de renda (SCHNEIDER, 2003; DIAS, 2006). Beduschi Filho e Abramovay (2004, p.36) crêem que “o maior desafio do planejamento brasileiro consiste em passar de uma lógica de repartição setorial de recursos e de demanda ‘de balcão’ para uma lógica territorial e de projetos”.

Diante destas considerações, o território surge como um articulador do desenvolvimento sustentável, passando a ser indispensável, para tanto, a formulação de políticas públicas com objetivos múltiplos e integrais, bem como a participação aberta e autêntica do público visado, a fim de que sejam promovidas políticas verdadeiramente contextualizadas. Torna-se, ainda, indispensável a cooperação entre os agentes públicos e privados neste processo.

Destarte, o desenvolvimento territorial deve primar por uma visão holística, conclamando o atendimento aos aspectos sociais, ambientais, econômicos, políticos, institucionais, bem como culturais, sem prejuízo de outros que permitam responder, numa perspectiva intergeracional, às problemáticas concretas diuturnamente apresentadas, superando os problemas endêmicos, bem como construindo alternativas atreladas às vocações e à disponibilidade dos recursos regionais.

⁶⁹ Pluriatividade, segundo Schneider (2003, p. 100-101), “refere-se a situações sociais em que os indivíduos que compõem uma família com domicílio rural passam a se dedicar ao exercício de um conjunto variado de atividades econômicas e produtivas, não necessariamente ligadas à agricultura ou ao cultivo da terra, e cada vez menos executadas dentro da unidade de produção. Ao contrário do que se poderia supor, esta não é uma realidade confinada ao espaço rural de países ricos e desenvolvidos”.

Abramovay e Sachs (1995, p.11) entendem que a valorização do meio rural pode ser um dos meios mais seguros de mitigar os problemas explosivos que, hoje, atingem o meio urbano, notadamente naqueles países e regiões onde o peso da população rural é ainda importante. Afirmam que “boa parte da miséria rural se explica exatamente pela dificuldade que têm os pobres de ampliar os horizontes de sua vida social, econômica e cultural nesse meio”. Esta é a razão pela qual Sen (2000) defende que, muito embora a base material do processo de desenvolvimento seja importante e decisiva, é primordial ampliar a capacidade dos indivíduos fazerem suas próprias escolhas, ampliando, assim, o seu horizonte social de vida. O desenvolvimento, para ele, é estudado como liberdade, elemento do qual se afastaram um número cada vez maior de pessoas, com a introdução da ânsia de modernização imprimida pelo modelo desenvolvimentista.

Com a chamada ‘Revolução Verde’ ocorrida, notadamente a partir da década de 60, a agricultura, que até então era utilizada de forma rudimentar, passou por um acelerado processo de transformação tecnológica, gerando um enorme impacto no meio ambiente. A utilização de maquinário pesado, como tratores e implementos agrícolas, de herbicidas seletivos, dentre outras técnicas consideradas avançadas têm, desde então, o objetivo de diminuir custos internos e privados (tempo, mão-de-obra, capital) do agricultor e/ou agroindústria, trazendo, como consequência, profundas mazelas e seqüelas ao homem e ao meio, tais como: altos custos sociais, econômicos e ambientais; contaminação e envenenamento do solo, água e ar; poluição alimentar; aumento dos próprios custos de produção para recuperar o solo, necessário em decorrência da introdução no meio ambiente de novos elementos e produtos causadores de desequilíbrios como inseticidas, pesticidas, fertilizantes e sais (FERREIRA *et al.*, 1996).

Segundo Vieira (2005), as políticas agrícolas no Brasil sempre foram direcionadas para o aumento da produção, com o fito de estimular a expansão agrícola, razão pela qual a extensão rural nasceu com a intenção de superar o atraso na agricultura. Diante disso, é possível inferir a diferença entre a modernização, relacionada que é ao desenvolvimento agrário e, assim, ao aumento da produtividade agrícola, e, de outro lado, o desenvolvimento rural, mais amplo, como visto, posto que atrelado não apenas aos aspectos de cunho meramente produtivista – também importantes –, mas também relativos à preservação ambiental e à equidade social.

A noção de desenvolvimento rural surge, pois, em momento posterior à de desenvolvimento agrícola e à de desenvolvimento agrário, traduzindo as alterações políticas, sociais e econômicas influenciadas por condicionantes que vão além da

realização da prática meramente econômica (CHALITA, 2005). Para Assis (2006), os modelos agroecológicos de produção⁷⁰, notadamente aqueles que utilizam a estrutura de trabalho familiar, por integrarem princípios ecológicos, agronômicos e socioeconômicos, acabam surgindo como uma possibilidade concreta de implantação de um processo democrático de desenvolvimento rural sustentável, onde os atores podem assumir a posição de atores principais. Há quem defenda, no entanto, a pluriatividade (artesanato, turismo, lazer, etc.) como um importante caminho para se repensar o desenvolvimento rural sustentável (GRAZIANO DA SILVA, 2001; ALENTAJANO, 2000).

Denardi (2001) afirma que o que se teve no Brasil, nas quatro últimas décadas, foi principalmente uma política agrícola, sendo a política agrária marginal ou, até mesmo, inexistente. No entanto, destaca que a política agrícola brasileira sempre foi decidida em função dos interesses dos empresários do agrobusiness, estando insertas, notadamente nas décadas de 80 e 90, num cenário onde as políticas setoriais, inclusive a agrícola, perderam espaço para políticas de natureza macroeconômica, argumentando que, nos anos 90, é que foram atribuídos novos papéis à agricultura e ao meio rural, como a geração de emprego e a preservação ambiental.

O autor afirma que os agricultores (leia-se aqui: notadamente os familiares) nunca conseguiram se organizar a ponto de exercer a influência necessária junto às instituições governamentais responsáveis pelas políticas agrícolas, sendo estas sempre subsidiárias e submetidas às políticas macroeconômicas, afirmando, ainda, que eles não tiveram alguma compensação econômica em razão da sobrevalorização cambial.

Neste contexto, a previdência rural surge, a seu ver, como política pública de maior alcance social no Brasil, revelando, sua importância principalmente nas regiões mais pobres, permitindo movimentar a economia destes locais e constituindo importante elemento para evitar o agravamento da exclusão social. O PRONAF também é visto pelo autor como uma importante conquista dos movimentos sociais, no entanto ele afirma existir um campo de disputa entre duas forças, uma capitaneada pelo MDA que o via como uma efetiva política de desenvolvimento rural, outra, pelos Ministérios da

⁷⁰ “A agroecologia, na medida em que possui como premissa básica uma produção agrícola que não agrida o meio ambiente, resgata a lógica da complexidade presente nas sociedades camponesas tradicionais, integrando propostas agroecológicas com outras voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar, a qual, em função da escala, favorece a conciliação entre a complexidade desejada e a supervisão e controle do processo de trabalho necessários” (ASSIS, 2006, p.86).

Fazenda e da Agricultura que o viam mais como um paliativo, uma política social compensatória.

Denardi (2001) crê que, num ou noutro sentido, o PRONAF não foi hábil a introduzir avanços em termos qualitativos, uma vez que tem socializado o custeio de produtos, sistemas e pacotes tecnológicos tradicionais, faltando crédito para investimentos que financiem mudanças nos sistemas de produção, a reconversão produtiva e atividades não-agrícolas no meio rural. Segundo informa, “os bancos comerciais dificilmente financiam sistemas de produção diversificados e sustentáveis ou produtos orgânicos e diferenciados” (DENARDI, 2001, p.59)⁷¹.

O autor acredita na importância de se mudar a estrutura operacional do sistema de crédito – tradicionalmente proveniente da estrutura bancária –, aumentando, assim, a eficiência do crédito rural para o agricultor familiar. Apresenta, entretanto, uma outra barreira para uma mudança de paradigma orientada pelos princípios agroecológicos, ou seja, a concepção e comportamento dos técnicos e agentes de desenvolvimento, já que precisam romper com o paradigma passado ao qual estão extremamente atrelados. De mais a mais, é preciso ter ciência que a produção agrícola não mais ocupa um lugar de exclusividade na obtenção de renda pelas famílias rurais, dividindo o espaço com um crescente e significativo número de atividades não-agrícolas.

É preciso respeitar, portanto, a dinâmica familiar, construindo dialeticamente o conhecimento, razão pela qual Denardi (2001) crê que as políticas e programas públicos, bem como a formação e reciclagem profissional direcionados aos agentes de desenvolvimento são, ao lado do planejamento participativo e da gestão social dos recursos públicos, importantes instrumentos aptos a enfrentar o desafio de se promover práticas agrícolas e uma estrutura de base ecológica, e, assim, o desenvolvimento rural sustentável.

Óbvio que qualquer mudança estrutural, qualquer opção política, deve ser feita sem que se despreze a importância, a coexistência e as demandas da agricultura patronal, uma vez que vem sendo superada a ideológica dicotomia outrora existente. Afinal, na visão de Sachs (2001, p.80), “os programas de desenvolvimento local integrado e sustentável deverão ser discutidos e negociados entre todos os atores do processo de desenvolvimento” e afirma, inclusive, que “o Brasil não poderá se descuidar do desenvolvimento das suas empresas modernas”.

⁷¹ A partir, notadamente do ano de 2003, começam a haver mudanças neste sentido, isto é, na tentativa de aprimoramento do PRONAF (BRUNO e DIAS, 2004; SILVA, 2005).

Eslebão (2007) defende que é indispensável que as estratégias de desenvolvimento para o mundo rural brasileiro sejam hábeis a considerar a enorme diversidade presente neste espaço, valorizando, assim, as potencialidades que cada local oferece.

Daí porque se defende, neste trabalho, que nada adianta uma legislação ambiental protetiva não sintonizada com o elemento humano responsável por este processo, assim como, por consequência, com os aspectos socioeconômicos e culturais nos quais o primeiro se encontra inserido. A eficácia social da lei depende da observância desta dinâmica.

2.3 A idéia de sistema jurídico e o dirigismo constitucional: a importância das políticas públicas como instrumento de ação do Estado

O Direito, como já argumentado, é uma ciência que está inexoravelmente ligada aos acontecimentos sociais⁷², muito embora, até recentemente, vinha sendo paradoxalmente deles dissociado, já que era concebido como um conjunto de leis, cuja formulação era imputada ao Poder Legislativo, cabendo aos Poderes Executivo e Judiciário tão-somente a sua aplicação, tal qual foram previamente aprovadas, independente dos fatos e valores que lhe fossem subjacentes.

Sem embargo, hodiernamente, o entendimento tem encaminhado para uma outra direção, já que foi constatado que as normas legais, frente à dinamicidade dos fatos sociais, acabam se tornando inúteis aos fins a que se destinam. Afinal, “o direito deve acompanhar a dinâmica social, não podendo ficar estagnado diante da interpretação literal de normas-regra, cujas diretrizes são lançadas por homens incapazes de prever as vicissitudes da vida” (MAFRA, 2003, p.02).

Ora, é imprescindível que a Ciência do Direito encontre uma dinâmica que permita a coexistência harmônica entre a norma jurídica, os fatos sociais que a circundam, bem como os valores que a informam. Sob este prisma, torna-se importante a idéia de sistema jurídico.

Diniz (1995) informa que o sistema é um modo de ordenar a realidade, que, por sua vez, não é sistemática. Neste sentido considera o direito, não um sistema jurídico, mas uma realidade a ser estudada de modo sistemático pela Ciência do Direito. Para a autora, “a tarefa mais importante do jurista consiste em apresentar o Direito sob uma

⁷² Não existe sociedade sem direito, nem direito sem sociedade (“*Ubi Societas, ibi jus; ubi jus, ibi societas*”).

forma ordenada ou ‘sistemática’, para facilitar o seu conhecimento, bem como o seu manejo, por parte dos indivíduos que estão submetidos a ele, especialmente pelos que o aplicam” (DINIZ, 1995, p.27).

Ferraz Jr. (1977) entende que um sistema é fechado quando não é possível nele introduzir elementos novos, externos, sem que a sua estrutura seja afetada, enquanto, no sistema aberto, em contrapartida, é admitido um novo elemento sem modificar a sua estrutura, muito embora haja um limite de tolerância para tanto, sob pena de sua descaracterização.

O positivismo jurídico, cujo importante e conhecido expoente foi Kelsen (2006) com a sua “Teoria Pura do Direito” - e que surgiu e se desenvolveu nos séculos XVIII e XIX em contraposição ao *Direito Natural*, com o escopo de assegurar, na sociedade, os elementos de certeza e segurança que, sob sua ótica, seriam primordiais para a harmonia social -, concebia o sistema jurídico como fechado. Afinal, por ser indiferente a valores, trata-se de corrente filosófica que defendia poderem as normas ser dotadas de qualquer conteúdo – até porque partem de decisões políticas sendo, portanto, no momento da escolha, imbricadas de valores -, sem admitir, no entanto, que a sua validade seja questionada a pretexto de ser incompatível com algum valor moral, econômico, social ou político nelas inexistente.

Hoje, entretanto, o sistema jurídico vem sendo concebido como uma rede aberta, constituída não somente de normas-regra, mas ainda de normas-princípio e imbuída de valores. É o que entende, aliás, Canotilho (1993, p.165) ao defender que o sistema jurídico do Estado de direito democrático português é um sistema normativo de regras e princípios, uma vez que possui uma estrutura dialógica, que implica na capacidade das normas constitucionais captarem as modificações da realidade social “e estarem abertas às condições cambiantes da verdade e da justiça”.

Diante desta realidade é que revela o autor português que um modelo constituído apenas por normas-regra acabaria por conduzir a um sistema jurídico de racionalidade prática extremamente limitada, na medida em que exigiria uma exaustiva e completa disciplina normativa da realidade fática, o que acabaria por fixar, de modo definitivo, as premissas e os resultados das regras jurídicas. Atingir-se-ia, na sua visão, uma segurança jurídica, mas, em contrapartida, não haveria um espaço livre para a complementação do sistema, tal qual exige uma sociedade pluralista e aberta. Óbvio que um modelo embasado, por outro lado, unicamente em princípios também resultaria, a seu ver, em situações inaceitáveis, já que a inexistência de regras precisas, bem como a

coexistência de princípios conflitantes, acabaria conduzindo a um falho sistema de segurança jurídica, incapaz de reduzir a natureza complexa do próprio sistema⁷³.

Como causa e consequência desta perspectiva aberta do sistema jurídico, infere-se que os Estados contemporâneos, ao contrário do modelo jurídico-político antecedente, passaram a guiar a sociedade rumo à realização de fins comuns, fins estes pré-determinados pela Constituição, delineando os meios mais adequados para o seu alcance. A legitimidade estatal passa a transcender a esfera legislativa, repousando na “satisfação progressiva das necessidades coletivas indicadas pela Constituição”, cuja ocorrência se dá pela promoção de políticas públicas (BREUS, 2007, p.26).

Sob esta perspectiva, torna-se importante ter em mente a noção da expressão “política pública”, tantas vezes mencionada nesse texto, e, para entendê-la, por sua vez, a noção de política propriamente dita. Esta é uma palavra de origem grega que, segundo informam Sorrentino *et al.* (2005), traduziria, no seu significado primitivo, o termo “limite”, sendo considerado “polis” o muro que delimitava a cidade do campo e, posteriormente, tudo o que estava contido dentro dos limites do muro.

Aristóteles (2002) entendia que a política era um elemento inseparável da ética e, em função disso, acreditava que o homem, o qual considerava um “animal político”, somente viveria bem no seio da sociedade. Daí porque é preciso ter em mente, conforme argumentam Sorrentino *et al.* (2005, p.288), que “quando entendemos política a partir da origem do termo, como limite, não falamos de regulação sobre a sociedade, mas de uma regulação dialética sociedade-Estado que favoreça a pluralidade e a igualdade social e política”.

A noção de políticas públicas surge, assim, como um conjunto de ações e omissões decorrentes da intervenção do Estado, em razão de demandas e necessidades decorrentes do interesse e mobilização de outros atores da sociedade civil, e que é apta, até pela direção e orientação normativa escolhida, a afetar o curso do processo social que, até então, vinha sendo desenvolvido em torno destas questões (OSZLAK e O’DONNELL, 1976). Representam, portanto, em suma, a organização do Estado no

⁷³ “O direito constitucional é um sistema aberto de normas e princípios que, através de processos judiciais, procedimentos legislativos e administrativos, iniciativas dos cidadãos, passa de uma *law in the books* para uma *law in action*, para uma *living constitutio*. Esta perspectiva teórico-jurídica, tendencialmente principialista, do sistema constitucional, como sistema processual de regras e princípios, é de particular importância, não só porque fornece suportes rigorosos para solucionar certos problemas metódicos (...), mas também porque permite respirar, legitimar, enraizar e caminhar o próprio sistema”. (CANOTILHO, 1993, p, 170).

sentido de solucionar problemas ou atender demandas da sociedade. Para Sorrentino *et al.* (2005, p.,289)

A política pública pode ser entendida como um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam a relação de poder e se destina à resolução pacífica de conflitos, assim como à construção e ao aprimoramento do bem comum. Sua origem está nas demandas provenientes de diversos sistemas (mundial, nacional, estadual, municipal) e seus subsistemas políticos, sociais e econômicos, nos quais as questões que afetam a sociedade se tornam públicas e formam correntes de opinião com pautas a serem debatidas em fóruns específicos.

Sposito e Carraro (2003) crêem que a idéia de políticas públicas engloba projetos, não só de natureza política, mas igualmente ética, compreendendo, na sua construção, diversos níveis de relação entre o Estado e a sociedade civil, razão pela qual ela acaba por se situar, ainda, no campo de conflitos entre os diversos atores que estejam disputando orientações na esfera pública, bem como os recursos destinados à sua implantação. Para eles, um traço definidor característico da idéia de políticas públicas é justamente a presença do Estado na definição de políticas, bem como no seu acompanhamento e avaliação, conquanto possam ocorrer algumas parcerias privadas em sua realização.

Interessa destacar que, para Azambuja (1998, p.384), “o primeiro dever da sociedade política, sob a direção dos governantes e com o concurso dos governados, é realizar o bem público material e moral da coletividade, dentro da ordem temporal”. Acredita o autor que o Estado, por meio dos serviços que presta, faz reinar a paz e a justiça, procurando coordenar as atividades particulares e auxiliar as iniciativas privadas, de modo que tudo isto forma, no seu conjunto, o bem público subordinado a uma questão de justiça social, posto que implica na distribuição dos encargos e benefícios sociais, sob o auspício da justiça distributiva.

Para ele os homens são ao mesmo tempo iguais – pela natureza de pessoa humana – e desiguais – pela diversidade de suas condições de vida -, sendo que alguns indivíduos têm necessidade de proteção especial do Estado, enquanto outros até podem dispensar esta proteção. De qualquer modo, uma coisa é certa, na opinião do autor: o Estado não pode excluir nenhuma pessoa da participação dos benefícios que a sociedade política tem por finalidade oferecer, notadamente quando se trata de direitos individuais, no que afirma que a prudência é um dever dos governantes, que há de ser esclarecida pela cultura e pela experiência.

Aqui, é possível invocar a idéia de dirigismo constitucional para dizer que ele surge, neste sentido, ligado a uma noção transformadora, sendo, pois, um predicado

deste modelo estatal contemporâneo – do Estado Constitucional (versão mais acurada do Estado de Direito) -, “em especial nos países de modernização tardia, como o Brasil” (BREUS, 2007, p.29). Assim é que a CRF/88 é dotada de um dirigismo que a torna, não apenas receptora da realidade socioeconômica, mas conformadora e/ou transformadora desta mesma realidade (BREUS, 2007).

Em Canotilho (1993), precursor da noção de dirigismo constitucional, há a defesa da “morte das normas constitucionais programáticas⁷⁴”, haja vista acreditar que não devem ser vistas como meros programas futuros, mas sim normas com idêntico valor jurídico às demais existentes na Constituição. Canotilho (2001) entende, aliás, que a Constituição dirigente estaria morta, caso o dirigismo constitucional seja entendido como “normativismo constitucional revolucionário capaz de, só por si, operar transformações emancipatórias”⁷⁵.

Sem embargo, como a situação social brasileira envolve ainda um quadro de intensa exclusão social, onde grande parte da população é incapaz de usufruir de seus direitos abstratamente previstos, não tendo, sequer, o mínimo existencial respeitado, é preciso concluir, que permanece, em nosso modelo normativo jurídico-político, a noção de dirigismo constitucional. Afinal, conforme defende Breus (2007, p.97-98), a “cláusula transformadora”, existente no seio de toda constituição dirigente, explícita, justamente, “a contradição entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la”, razão pela qual “o Estado fica impedido de considerar realizado o que ainda está por realizar”.

Óbvio que o fenômeno do dirigismo estatal não pode implicar em arbitrariedade da Constituição que só é dirigente enquanto impõe ao legislador e administrador público o substrato material de suas normas, “uma vez que o Direito permanece como um instrumento de implementação de políticas públicas” (BREUS, 2007, p.102).

⁷⁴ Para Miranda (1969, p.126-127), normas programáticas são “aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são programas dados à sua função”. Para Barbosa (1933, p.489), “não há, numa Constituição, cláusulas a que se deva atribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas têm a força imperativa de regras”.

⁷⁵ “as críticas de Canotilho ao seu texto pretérito se contextualizam no momento histórico, social e político vivido pela nação portuguesa na atualidade, que se difere por completo do quadro histórico nacional vivido quando da edição da Constituição Portuguesa de 1976. De fato, na realidade atual portuguesa não há mais que se falar em uma programaticidade emancipatória que dirigiria a nação em direção ao socialismo real, ainda mais em um momento de inserção de Portugal na União Européia, em que se busca uma identificação de regimes socioeconômicos entre os seus países membros” (BREUS, 2007, p.100-101).

2.4 A questão da judicialização das políticas públicas: efetivação dos direitos fundamentais

Da idéia de dirigismo constitucional, surge, pois, a idéia de controle jurisdicional de políticas públicas e, por sua vez, a própria perspectiva de promoção de políticas públicas pelo Poder Judiciário.

É sabido que a CRF/88 consagrou, em seu art. 2º, o “princípio da separação de poderes”, considerando, pois, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário independentes, mas harmônicos entre si, de modo que a independência não é absoluta, havendo, no próprio texto constitucional, dispositivos que apontam para o exercício de funções atípicas pelos três poderes, como, por exemplo, a possibilidade do Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade de leis. Para Carvalho (2004), aliás, não deve ser aceita mais a idéia de rigidez da separação de Poderes, pois, segundo informa

o princípio da separação de Poderes, tão caro aos liberais, se acha em processo de irreversível transformação: o estado contemporâneo não aceita mais a rigidez da separação de Poderes. Sem negar o princípio, cumpre, no entanto, atualizá-lo de modo a compatibilizar a eficiência do Estado com a preservação das liberdades constitucionais.

Deveras, o princípio da separação dos poderes surgiu em um momento em que era primordial conter os poderes absolutos do monarca (Idade Moderna), partindo, inicialmente e notadamente das idéias formuladas por Locke e Montesquieu, muito embora a sua origem remonte à antiguidade, quando fora concebido por Aristóteles (CARVALHO, 2004). O princípio foi formulado com o intuito de coibir abusos, prestigiando a existência de pesos e contrapesos no exercício das funções públicas, afastando, decisões arbitrárias, concentradas numa vontade unipessoal e, portanto, em nada representativas dos anseios do povo.

A interpretação que impera, atualmente, é a de que o princípio da separação de poderes não deve ser invocado para justificar uma burla aos mandamentos insertos na CRF/88, já que a concretização do texto constitucional não é apenas dever dos Poderes Executivo e Legislativo, mas, também, do Poder Judiciário. Daí porque o TJMG (2004) acredita que qualquer pedido formulado na tentativa de se concretizar os direitos fundamentais e que sejam harmônicos com o Estado Social e Democrático de Direito, não pode ser considerado juridicamente impossível, razão pela qual surge o fenômeno da judicialização das políticas públicas (implantação de política pública pelo Poder Judiciário) como um instrumento harmônico com a CRF/88.

O Poder Judiciário, no exercício do seu mister, deve e pode impor aos demais Poderes o cumprimento das disposições constitucionais garantidoras dos direitos fundamentais, atendendo, assim, o princípio da dignidade da pessoa humana. É o que entende Castro (2005), para quem a atividade jurisdicional deve garantir um padrão social mínimo às pessoas, não olvidando, obviamente, dos impactos de suas decisões sobre o orçamento público⁷⁶, o que determinará a consecução de obras tão somente enquanto se revelarem imprescindíveis e factíveis, fato que implica, por sua vez, na observância de saídas criativas, prazos flexíveis e compatibilidade com o processo de elaboração orçamentária.

Óbvio que não cabe ao Poder Judiciário substituir, a seu bel-prazer, os demais poderes, fazendo-o unicamente quando os órgãos competentes descumprirem as suas funções, de modo que esta omissão possa comprometer a efetividade dos direitos constitucionais (FREIRE JR., 2005). Segundo o TJMG (2004), o caráter programático das disposições normativas previstas na CRF/88 não pode se converter em uma mera promessa constitucional inconseqüente, sob pena de serem fraudadas justas expectativas depositadas no Poder Público pela coletividade.

Breus (2007) alerta para a existência de anseio por justiça diante de uma sociedade de carências que é regida por um Estado que, conquanto esteja se aperfeiçoando e tenha sido elevado à condição de um Estado Constitucional, ainda é omissos no atendimento dos Direitos Fundamentais. O autor acredita que, na atualidade, há uma maior preocupação do Direito com a promoção de políticas públicas, no objetivo de propiciar maior controle sobre os fins delineados pela CRF/88, daí porque estas deixaram de estar situadas em um âmbito de deliberação exclusivamente política, para receber o amparo da circunscrição jurídica e, assim, mais notadamente do próprio texto constitucional. O governo por leis do Estado de Direito é substituído pelo governo por políticas do Estado Constitucional de Direito.

Para ele, a legitimidade do Estado passa a transcender a mera expressão legislativa da soberania popular, para começar a repousar na idéia de satisfação progressiva das necessidades coletivas indicadas na CRF/88 e isto ocorrerá por intermédio da coordenação e promoção de políticas públicas, que, segundo Comparato

⁷⁶ A atuação jurisdicional deve primar pela “reserva do possível”, que, segundo Barcellos (2008, p.261), é a expressão que “procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre finitas a serem por eles supridas. No que importa ao estudo aqui empreendido, a reserva do possível significa que, além das discussões jurídicas sobre o que se pode exigir judicialmente do Estado - e em última análise da sociedade, já que é esta que o sustenta -, é importante lembrar que há um limite de possibilidades materiais para esses direitos”.

(1997), entraram em pauta notadamente a partir do momento em que o Estado passou a tomar para si a responsabilidade pela promoção do bem estar das pessoas.

Diante destas idéias é que têm acumulado, junto aos órgãos do Judiciário, decisões garantindo direitos fundamentais através da formulação de políticas públicas por este Poder (TJMG, 2004; STJ, 2009; STF, 2009⁷⁷). Sobre o tema, cabe transcrever decisão da lavra do Min. Celso de Mello, na Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n°. 45 (STF, 2004), senão vejamos:

Argüição de descumprimento de preceito fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da 'reserva do possível'. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo substancializador do 'mínimo existencial'. Viabilidade instrumental da argüição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração).

Uma vez que cabe aos magistrados assegurar, às pessoas, o mínimo existencial, este deverá combater, quando acionado para tanto, as políticas públicas indevidas ou ausentes, no intuito de promover e prestigiar os direitos fundamentais diante do arbítrio e omissão estatal, fato este que implica na certeza de que o Poder judiciário desempenha, hoje, um importante papel na formulação e implantação daquelas diante da omissão ou ineficiência, notadamente, do Poder Executivo – mas também do Poder Legislativo - nesta seara.

2.5 Eficácia social e jurídica das políticas públicas relativas ao meio ambiente e ao meio rural no Brasil e no mundo

As políticas públicas não se revestem, como visto, de mera eleição de prioridades do governo, mas, sim, da concretização de opções já levadas a efeito pelo legislador – ou que deveriam ter sido, por ele, elaboradas oportunamente -, dentro da ordem

⁷⁷ “Agravamento Regimental no Recurso Extraordinário. Constitucional. Vaga em estabelecimento de educação infantil. Direito assegurado pela Constituição do Brasil. O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de que "embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam essas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais impregnados de estatuto constitucional". Precedentes. Agravamento regimental a que se nega provimento” (Recurso Extraordinário n°. 595.595 Agravamento Regimental (SC). Relator Ministro Eros Grau. 2ª Turma. Julgamento em: 28/04/2009).

constitucional instituída. Devem, portanto, estar direcionadas a realizar os valores e direitos fundamentais previamente insertos na CRF/88.

Tavares (2005) argumenta que foi estabelecido um consenso de que, para a sustentabilidade democrática no processo de gestão das políticas públicas, é indispensável o envolvimento participativo dos diversos atores sociais e políticos, o que tornariam efetivas as políticas públicas para o desenvolvimento.

O que se percebe, no Brasil, é que há uma falta de legitimidade social dos postulados normativos, inclusive daqueles que delineiam as políticas públicas, sendo criada, na visão de Neves (1994), uma legislação simbólica, onde a produção normativa desempenha, antes de tudo, uma função de redução de tensões, tornando secundária a eficácia jurídico e social das normas criadas. Para o autor, a legislação possui usualmente a função de confirmar valores sociais, ou de demonstrar a capacidade de ação do Estado, ou, ainda, de adiar a solução de conflitos, através de compromissos nitidamente protelatórios. Cria-se, a seu ver, “a imagem de um Estado que responde normativamente aos problemas reais da sociedade, sem, contudo, normatizar as respectivas relações sociais” (NEVES, 1994, p.39).

Sob este prisma, a avaliação das políticas públicas surge como um importante instrumento para a verificação de resultados, tendo, segundo Tavares (2006), a função de mensurar os custos-benefícios e as causas e conseqüências da efetividade – ou ausência de efetividade - das políticas, bem como, ainda, o nível de organização social dos diversos segmentos envolvidos na sua elaboração, execução e sustentabilidade do seu processo. A avaliação, na sua visão, conduziria à possibilidade de se alcançar uma maior equidade e sustentabilidade, garantindo, pois, a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos dos programas, permitindo, assim, uma distribuição mais justa, assim como tornando mais efetivo os gastos públicos e as ações de política diante das pressões existentes sobre o Estado.

É sabido que a gestão de políticas públicas, não só para garantir um meio ambiente sustentável, mas, ainda, para garantir a efetividade dos direitos sociais (educação, saúde, alimentação, moradia, etc.), é realmente complexa, sendo perceptível que a sua implantação tem se dado de forma pontual e compartimentada, o que acaba resultando na sua ineficácia. Para Arretche (1999), as políticas públicas somente serão eficazes quando realmente forem aptas a garantir uma efetiva mudança nas condições sociais da população atingida pelos respectivos programas.

As políticas públicas relativas ao meio ambiente não devem ser formuladas dissociadas das políticas públicas relativas ao meio rural, já que é neste espaço que se vislumbra uma possibilidade de relação mais harmônica com os elementos naturais, onde a produção é primariamente verificada e, enfim, onde a pobreza, conforme já aludido, tem se concentrado com a sua força avassaladora. Afinal, as políticas públicas devem englobar a noção de sustentabilidade, o que ocorrerá somente quando elas estiverem comprometidas, não somente com os elementos ambientais e ecológicos, mas ainda com os fatores econômicos, culturais e sociais, aspectos que, inclusive, interferem na própria qualidade do meio ambiente.

Machado (2003b) argumenta que as políticas internacionais e nacionais de controle ambiental têm sido implantadas através de três instrumentos de ação, quais sejam: os regulatórios (ou de comando e controle), que implicam na prescrição de normas e aplicação de multas; os econômicos (ou mecanismos de mercado), que imprimem uma valorização dos bens e serviços ambientais através de distintos métodos; e os gastos governamentais, que englobam ações realizadas por meio de programas vinculados ao orçamento do Poder Executivo. O autor afirma que estes instrumentos têm sido empregados em conjunto nos mais diversos países, assumindo formas e combinações distintas, conforme cada país ou Estado.

Dos instrumentos aludidos acima, é possível verificar, conforme adiante asseverado, que os mecanismos de mercado – a exemplo da política de pagamentos por serviços ambientais aos seus prestadores - têm crescido em importância nos últimos tempos, revelando-se um interessante instrumento de concretização dos direitos fundamentais e, conseqüente garantia da dignidade da vida humana, ainda que de difícil aplicação prática em determinados casos.

2.6 O pagamento por serviços ambientais como um importante instrumento de política pública relativa ao meio ambiente e ao mundo rural no Brasil e no Mundo

Segundo o relatório “Situação das florestas no mundo 2009”, formulado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), são destruídos, diariamente, cerca de 200 (duzentos) quilômetros quadrados de florestas em todo o mundo, chegando a perda anual ao patamar equivalente aproximado de 7,3 milhões de hectares desmatados, razão pela qual se acredita que a demanda mundial por produtos e serviços ambientais deve aumentar consideravelmente nas próximas décadas (FAO, 2009). Aliás, isto é o que igualmente informa Andrade e Romeiro (2009) quando

afirmam que o interesse pelos ecossistemas e pelos serviços por ele prestados já tem aumentado exponencialmente nos últimos anos.

Sem embargo, o entendimento externado no relatório (FAO, 2009) é o de que é pouco provável que o ritmo de desmatamento na América do Sul diminua em um futuro próximo, já que os países com uma grande quantidade de florestas têm buscado aproveitar a crescente demanda mundial por produtos básicos com a intenção de encontrar um caminho para o seu rápido desenvolvimento econômico. Óbvio que se acredita que a provisão de bens públicos mundiais, como o crédito de carbono, poderá ajudar em certa medida, no entanto, para o relatório, não se tem criado um mecanismo eficaz, isto é, apto a proporcionar incentivos suficientes para frear o desmatamento.

Neste sentido, urge que sejam estudados os serviços ambientais (ou serviços ecossistêmicos) e o modo pelo qual a sua adequada provisão pode substituir eficazmente a provisão em massa de bens agropecuários e industriais cuja produção tem se dado de modo insustentável no Brasil e no mundo.

Para entender o que são os serviços ecossistêmicos ou ambientais é indispensável que se tenha, antes, uma noção do que representa o ecossistema. Este designa aquele sistema formado pelos fatores bióticos (representados pelos seres vivos) e abióticos (componentes físico-químicos do ambiente, tais como a água, a temperatura, a luz, o solo, etc.), que se interagem sob determinado lugar, de modo que a modificação de um único elemento pode causar um estresse considerável no sistema, impondo a perda do equilíbrio pré-existente (ROSA *et al.*, 2003). O conjunto de todos os ecossistemas (aquáticos, terrestres, etc) formam a biosfera, a camada que abriga a vida no planeta.

Andrade e Romeiro (2009) afirmam que as atividades econômicas são sustentáveis tão-somente enquanto os ecossistemas que as sustentam se revelam resilientes, isto é, capazes de manter, apesar das pressões externas, sua integridade com a passagem do tempo. Ocorre que estes autores têm observado que, ao longo, notadamente, das últimas décadas, o capital natural veio assumir o papel do capital manufaturado como fator de limitação ao desenvolvimento econômico, razão pela qual acreditam que, em função justamente da lógica econômica de maximização daquele fator mais escasso, é importante estabelecer políticas econômicas que objetivem o incremento produtividade dos ecossistemas e dos benefícios deles derivados.

Os serviços ecossistêmicos (ou ambientais) são aqueles benefícios gerados em razão do funcionamento dos ecossistemas naturais, isto é, são aqueles serviços oferecidos, ao Homem, pelo ecossistema e que dão suporte à vida, garantindo o seu

bem-estar e a sua própria sobrevivência (FAO, 2007). É possível arrolar uma série de serviços prestados a nós pelo ecossistema, senão vejamos: a absorção ou sequestro do carbono atmosférico e a regulação climática; a preservação da biodiversidade; o controle da poluição; formação e retenção do solo; regulação de nutrientes; matéria-prima; recreação; redução da inflamabilidade da paisagem; dentre inúmeros outros.

Costanza *et al.* (1997) diferencia as funções dos serviços ambientais, sendo as primeiras aquelas inerentes a uma série de processos ecológicos oriundos de ciclos e interações que irão originar os últimos. Diante disso, Andrade e Romeiro (2009) argumentam que uma função ecossistêmica gera um serviço ecossistêmico a partir do momento em que os processos naturais subjacentes são aptos a desencadear benefícios que, direta ou indiretamente, sejam passíveis de apropriação pelo Homem, tendo, pois, um potencial para ser utilizado para finalidades humanas. Os autores partem do pressuposto de que as atividades econômicas, a coesão das sociedades e o bem-estar humano são extremamente dependentes dos serviços ecossistêmicos que devem, ainda, ser combinados com os demais tipos de capital (humano, manufaturado e social) para o seu alcance eficiente.

De fato, a Avaliação Ecossistêmica do Milênio (AM), solicitada, no ano de 2000, pelo então secretário-geral das Nações Unidas - Kofi Annan - e que teve como objetivo avaliar as conseqüências que as mudanças nos ecossistemas induzem sobre o bem-estar humano, para, assim, poder firmar uma base científica hábil a fundamentar as ações necessárias para assegurar a conservação e o uso sustentável dos ecossistemas e suas contribuições para o bem-estar humano (AM, 2005), chegou exatamente a esta conclusão.

Buscando entender o modo como os ecossistemas e seus serviços se modificaram, o que teria gerado estas mudanças, a forma com que estas mudanças são passíveis de repercutir e influenciar o bem-estar humano, bem como as alternativas existentes para assegurar a conservação dos ecossistemas e sua contribuição para o bem-estar humano, esta avaliação conclui que a espécie humana, embora consiga se proteger, até certo ponto, das mudanças ambientais pela cultura e pela tecnologia, é extremamente dependente do fluxo dos serviços dos ecossistemas.

A AM (2005) procurou abordar todos os tipos de ecossistemas existentes no globo, desde aqueles que sofreram pouca ingerência humana, como, por exemplo, as florestas naturais, até aqueles intensamente modificados pelo Homem, como as regiões agropecuárias e urbanas, entendendo, a partir daí, que os serviços ecossistêmicos são,

portanto, aqueles benefícios que o Homem obtém destes ecossistemas, abrangendo, assim, os serviços de provisão (alimentos, água, madeira, etc); serviços de regulação (regulação do clima, dos fluxos hidrológicos, controle de doenças, etc.), serviços culturais (recreação, belezas cênicas, espirituais, etc.) e serviços de suporte (formação do solo, ciclagem de nutrientes, etc.).

Dos serviços ecossistêmicos avaliados, depreendeu-se que 60% (sessenta por cento) deles têm sido utilizados de forma não sustentável (água pura, pesca de captura, regulação climática, dentre outros), sendo que muitos destes serviços se deterioraram em consequência de ações voltadas para intensificar o fornecimento de outros, tais como os alimentos (AM, 2005).

Pode-se inferir, outrossim, que os custos de degradação são repassados de um grupo de pessoas para outro ou para as futuras gerações, recaindo de forma desproporcional sobre as populações mais pobres, o que implica no aumento das desigualdades socioeconômicas. Não obstante, as populações mais abastadas também acabam sofrendo com a degradação dos serviços ambientais, já que os seus impactos físicos, econômicos, sociais e mesmo naturais (mudanças climáticas globais) podem ultrapassar barreiras (AM, 2005).

Diante de toda a situação delineada pela citada avaliação internacional, acredita-se que uma modificação que seja realmente eficiente a ponto de garantir uma gestão sustentável dos ecossistemas implica necessariamente em uma transformação substancial em termos de instituição e governança, de políticas públicas e incentivos econômicos, bem como ainda, em termos sociais, comportamentais, tecnológicos e de conhecimento, sendo, ainda, indispensável uma maior transparência e assunção de responsabilidade por parte não somente do governo, mas, inclusive, do setor privado na gestão dos ecossistemas. Deve-se, também, eliminar aqueles subsídios cujos efeitos socioeconômicos e ambientais sejam adversos (subsídios para incremento quantitativo da produção, por exemplo).

E mais: a utilização do instrumental econômico e das abordagens baseadas no mercado para suprir e reverter as deficiências, a delegação de poderes a grupos dependentes dos serviços dos ecossistemas ou que são direta e imediatamente afetados por sua degradação, o desenvolvimento de tecnologias que impliquem num maior rendimento da agricultura sem a promoção de impactos negativos sobre o meio ambiente, bem como a recuperação dos ecossistemas com a incorporação dos seus valores não comercializáveis e serviços às decisões de gestão poderão, na visão dos

estudiosos que promoveram a avaliação, minimizar, de modo substancial e já nas próximas décadas, a gravidade dos problemas observados (AM, 2005).

Destarte, sendo conclusivo que os serviços prestados ao Homem pelos mais distintos ecossistemas são essenciais para a manutenção e/ou promoção de uma vida digna, mas, considerando, lado outro, que o seu valor tem sido subestimado, já que têm sido considerados bens públicos, cumpre valorá-los a fim de se obter, deles, uma gestão mais justa social, econômica e ambientalmente, atentando-se para as respostas acima descritas.

Ora, é certo, como já asseverado no capítulo 1, que muitos dos recursos naturais, por serem considerados bens livres, não são comercializados no mercado, sendo disponibilizados sem custos e, portanto, excluídos da contabilização dos agentes econômicos públicos ou privados e no cálculo, inclusive, da Renda Nacional, conforme alude Nadir Jr. (2006). Para Andrade e Romeiro (2009), valorar os ecossistemas implica em conseguir captar o valor dos serviços por ele gerados, o que não se limita somente à sua dimensão econômica e, portanto, instrumental. Há, além dos valores econômicos, valores sociais, ecológicos, culturais e intrínsecos à existência dos ecossistemas, razão pela qual os autores acreditam que é indispensável a busca por métodos de valoração mais holísticos, que não se amparem apenas nas preferências individuais e no somatório dos valores de uso e de não uso, como o faz a economia convencional.

Há na literatura alguns métodos que buscam identificar os valores inerentes a estes recursos ambientais, não estando relacionados com a análise estritamente econômica (ORTIZ, 2003), ao contrário daqueles tradicionalmente usados pela ciência econômica, como os métodos diretos (valoração contingente⁷⁸ e ranqueamento contingente) – que buscam descobrir as preferências pessoais por dados bens e serviços ambientais – e indiretos (custo de viagem, preços hedônicos⁷⁹, custos de oportunidade, produtividade marginal, transferência de benefícios, capital humano ou produção sacrificada) – que estimam, unicamente, valores de uso, na medida em que observam o comportamento dos indivíduos no mercado de bens complementares ou substitutos ao consumo do recurso ambiental. Óbvio que cada método de valoração ambiental possui

⁷⁸ A avaliação contingente busca estimar a disposição a pagar (DAP) ou a disposição a receber (DAR) dos indivíduos que seja apta a manter inalterado o nível de utilidade dos serviços frente a uma variação da disponibilidade ambiental (ANDRADE e ROMEIRO, 2009).

⁷⁹ Andrade e Romeiro (2009) incluem os custos de viagem e preços hedônicos dentro dos métodos diretos. Aliás, maiores detalhes sobre estes métodos são trazidos pelos próprios autores, valendo consultá-los.

suas vantagens e desvantagens – ocorrendo uma série de vieses na sua aplicação⁸⁰ -, cabendo ao seu aplicador inferir aquele que melhor atenderá as suas necessidades no momento de aplicação.

Andrade e Romeiro (2009), aliás, trazem em seu trabalho, outras abordagens de valoração que se distanciam da estritamente econômica (utilitária), como a abordagem ecológica – que imputa valor às interdependências entre os complexos processos ecossistêmicos, considerando, os serviços que eles prestam, como produtos físicos e não físicos, produzidos pelo meio ambiente independentemente de seu relacionamento com a espécie humana - e a abordagem sociocultural – que considera os aspectos normativos e éticos dos serviços ecossistêmicos, considerando que estes possuem um importante papel na formação da identidade cultural e moral das sociedades, estando, pois, intrinsecamente ligados aos seus valores éticos, espirituais, artísticos e históricos.

Sem embargo das diversas abordagens de valoração desta espécie de serviços, estes autores acreditam que as abordagens tradicionais ora enfatizam o sistema econômico, ora enfatizam estritamente o ecossistema, deixando de se preocupar com a conexão entre ambos e, ainda, com os aspectos éticos e normativos dos seus valores, daí porque propõem uma abordagem que acreditam suplantar muitos dos problemas supra e retro suscitados – a abordagem dinâmico-integrada, apta a acompanhar a trajetória dos valores dos serviços ecossistêmicos conectadas, pois, à evolução inerente às estruturas ecossistêmicas. Tal abordagem deve, na visão destes estudiosos, observar, de modo simultâneo, os ecossistemas, a economia e a sociedade, considerando a dinâmica de mudanças dos valores dos serviços ecossistêmicos, na medida em que as diferentes partes que os influenciam são interdependentes e possuem diferentes escalas de tempo e de espaço. Assim é que afirmam que “a integração das várias abordagens significa a emergência de um novo paradigma transdisciplinar de valoração, no qual se leve em consideração os objetivos de sustentabilidade ecológica, justiça distributiva e eficiência econômica” (ANDRADE e ROMEIRO, 2009, p. 32).

Feitas estas considerações, há que se dizer que, de qualquer modo, o certo é que a valoração econômica dos serviços ecossistêmicos e, conseqüentemente, os métodos usados para este fim, apresentam-se como indispensáveis, na atualidade, para o processo de tomada de decisão e gestão dos recursos ambientais daquelas atividades – notadamente as que resultam em grande impacto ambiental –, mas é preciso, entretanto,

⁸⁰ Um exemplo: no método direto da avaliação contingente o indivíduo pode subestimar a sua DAP temeroso de que venha a ser realmente cobrado pelo serviço.

muito cuidado na escolha do método de valoração adequado, para que os resultados (valores) encontrados sejam, ao final, hábeis a promover um desenvolvimento realmente sustentável.

Uma vez considerados passíveis de valoração, surgem, no mercado, incentivos para manter ativos – ou mesmo fomentar – tais serviços ecossistêmicos, dentre os quais podem ser citados os sistemas de pagamento por serviços ambientais (PSA) que, consoante entendimento de Costa (2008), consistem em instrumentos econômicos que buscam, como pressuposto, a mudança de comportamento em razão de incentivos ou penalidades econômicas, maximizando o lucro dos agentes beneficiários. Para a autora, este instrumento serve como uma alternativa ou complemento viável às políticas de comando e controle que, por sua vez, partem de uma perspectiva notadamente punitiva, de cumprimento de normas e contratos.

Para o relatório “O estado da agricultura e alimentação: Pagando os agricultores pelos serviços ambientais”, confeccionado pela FAO em 2007, uma vez que os provedores de serviços ambientais não são normalmente compensados pelo seu fornecimento, estes serviços tendem a ser fornecidos em pequena quantidade ou, até mesmo, deixados de ser fornecido de modo absoluto. O programa de PSA surge, pois, como um esforço apto a fornecer estímulos pelo envio de informações exatas tanto aos provedores quanto usuários, refletindo, aí, os reais benefícios ambientais, sociais e econômicos que estes serviços prestam (FAO, 2007). Para os objetivos do relatório, aliás, tem-se que as transações firmadas junto aos programas de PSA são tidas como voluntárias, onde o provedor (fornecedor) do serviço é pago por – ou em nome dos – beneficiários das terras agriculturáveis, das florestas, das costas marítimas, enfim, por usuários/compradores nele interessados pelo fato de adotar práticas de gestão que impliquem na manutenção de um fornecimento contínuo ou na melhora da prestação do serviço além do que poderia ser esperado sem o referido pagamento (FAO, 2007).

O PSA, pelo que assevera o referido relatório, não implica necessariamente no fornecimento de valores monetários e pode, inclusive, envolver uma série de interessados distintos, como agricultores, comunidades, contribuintes, consumidores, corporações e governo. De mais a mais, os PSA são apenas um dos potenciais instrumentos para promover o aumento da provisão de serviços ambientais. Os outros incluem a provisão de informações, as reformas políticas para reduzir as distorções de mercado, as regulamentações de comando e controle e a taxação (FAO, 2007).

Segundo Kawaichi e Miranda (2008), o poder público tem, a bem da verdade, um amplo conjunto de políticas aptas a manter ou fomentar os serviços ambientais e que se divide em políticas de comando e controle e em políticas que agem sobre os mecanismos do mercado, por meio de incentivos econômicos, sendo que o ideal é a conjugação de ambos. Para Seroa Mota *apud* Kawaichi e Miranda (2008), o emprego de instrumentos econômicos oferece maiores vantagens do que os de comando e controle, porque resulta em custos sociais menores. De mais a mais, estes últimos, ao impor penalidades pelo não cumprimento de determinados níveis de poluição, desconsideram os custos individuais dos usuários e exigem alto nível de fiscalização e conhecimento técnico para a sua eficácia. O autor acredita que os instrumentos econômicos, ao contrário, sendo eficientes na internalização das externalidades, acabam sendo ferramentas mais flexíveis, por incentivarem os agentes a reduzirem a produção de impactos negativos através da redução dos custos.

Dentre os instrumentos econômicos existentes, o PSA surge como um método apto a valorar formalmente os serviços ambientais prestados, induzindo aqueles que deles se beneficiam a pagar para protegê-los. Sem embargo, segundo informa Maciel *et al.* (2008), o PSA tem suas limitações, não sendo eficaz em todas as circunstâncias, nem podendo ser encarado como um substituto para todos os outros esforços de conservação ou de desenvolvimento. Para o relatório (FAO, 2007), conquanto a noção de PSA seja abstraída de forma simples, a sua implantação, lado outro, pode ser desafiadora, na medida em que muitos destes serviços resultam de processos complexos, o que torna difícil determinar as ações que afetam a sua provisão, e, ainda, por ser difícil identificar precisamente os seus provedores e beneficiários, bem como chegar a um consenso sobre quem teria o direito de usufruir destes serviços. Beneficiários não acostumados a pagar por eles podem oferecer resistência.

O relatório (FAO, 2007), a propósito, examinou o papel da agricultura na provisão de serviços ambientais, percebendo que muitos destes vêm sendo providos unicamente enquanto externalidades, não sendo usualmente compensados. Argumenta que o PSA direcionado aos agricultores pode ser um importante mecanismo de proteção do meio ambiente, combatendo os impactos decorrentes da perda da biodiversidade, da escassez de água potável no mundo, bem como da mudança climática. Informa, assim, que a demanda por serviços ambientais provenientes da agricultura irá aumentar, até porque a agricultura tem um potencial contraditório duplo: degradar os recursos naturais ou potencializá-los.

A consciência do valor e aumento da escassez dos serviços ambientais tem permitido, de fato, verificar um crescente número de programas de PSA, cuja magnitude é ainda ínfima, conquanto não se limite aos países desenvolvidos. O setor público tem sido a principal fonte de PSA, muito embora programas privados também venham emergindo.

Diferentes tipos de programas de PSA são apropriados a distintas realidades socioeconômicas e agroecológicas, razão pela qual é imprescindível uma elaboração cuidadosa, baseada não só nas características dos serviços, mas, ainda, no contexto biofísico e socioeconômico em que se encontram inseridos, para que os programas de PSA sejam, de fato, rentáveis e eficazes. Surge daí a importância de percorrer quatro passos, no sentido de aferir o que e quanto deve ser pago, para quem deve ser pago, bem como o tipo de mecanismo a ser usado no PSA (FAO, 2007).

É preciso entender, outrossim, que os PSA não são primariamente um programa de redução da pobreza, muito embora os pobres sejam provavelmente afetados e devam ter, portanto, as suas condições consideradas. A utilização de um mesmo instrumento para reduzir a pobreza, de um lado, e aumentar a provisão de serviços ambientais, de outro, pode prejudicar a sua eficácia, no entanto é certo que a política de PSA deve realmente considerar os impactos socioeconômicos decorrentes de seu funcionamento. Afinal, os pagamentos podem ter, por exemplo, efeitos adversos na pobreza e na segurança alimentar, já que podem ocasionar, em alguns casos, a redução da demanda por empregos na agricultura e no aumento de preços dos alimentos (FAO, 2007).

De qualquer modo, o certo é que, ainda que estes programas de PSA sejam voltados primariamente à provisão dos serviços ambientais propriamente ditos e não à redução da pobreza no meio rural, é possível vislumbrá-los como um importante fator para a promoção do desenvolvimento sustentável, garantindo o equilíbrio do meio ambiente, de um lado, e a garantia de uma série de outros direitos fundamentais, como o próprio direito à propriedade privada, de outro lado.

CAPÍTULO 3

AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E AS RESERVAS LEGAIS: o problema da mitigação dos impactos sociais e econômicos

3.1 Considerações iniciais

Como visto, o legislador pátrio instituiu no ordenamento jurídico a noção das APPs e RLs, cuja utilização é restringida, salvo naquelas hipóteses trazidas pelo próprio CF. Estas figuras já foram devidamente caracterizadas no capítulo I, cabendo, neste ponto, identificar a existência de alternativas aptas a mitigarem os possíveis impactos causados aos proprietários rurais com a referida restrição à suas propriedades.

Há quem argumente não haver restrição causadora de impactos negativos consideráveis à propriedade rural, na medida em que, além das referidas figuras protetivas servirem como instrumento de resguardo à própria propriedade e à produção, restringiriam apenas parte do imóvel, restando uma parcela considerável dele para o desenvolvimento das atividades produtivas (BENJAMIM, 1997; MARCHESAN, 2005). A parte da doutrina que assim entende, argumenta que os limites impostos pelo CF à propriedade, perfazem os limites internos deste direito, cuja função socioambiental há de ser cumprida, não cabendo, aí, sequer uma intervenção por desapropriação (BENJAMIM, 1997).

O Supremo Tribunal Federal (STF), a propósito, consolidou, através de inúmeros precedentes, opinião de que a atuação do Estado, quando importa em intervenção física na propriedade privada, gera para o proprietário o direito à indenização (STF, 1995).

Entretanto, quando uma lei – tal qual o CF o fez em relação às APPs e RLs – define, de forma geral, limites à propriedade privada, raramente a Corte reconheceu o direito à indenização (STF, 2002). É neste sentido, aliás, o recurso extraordinário nº. 100.717-6/SP, apreciado pelo STF (1983), onde há o reconhecimento de que as limitações administrativas dotadas de caráter geral e interesse coletivo não geram o direito à indenização, que somente se dá quando está caracterizada a desapropriação.

É de causar estranheza, todavia, que os mesmos doutrinadores e magistrados que se posicionam contrários à indenização pela privação do uso integral da propriedade em face das restrições normativas, apresentem, lado outro, um parecer favorável quando acreditam que os referidos limites sejam aptos a aniquilar o direito de propriedade. Chegam a este raciocínio de modo abstrato, desconhecendo o aniquilamento fático (concreto) dos atributos do direito de propriedade em função das diferentes características culturais, econômicas, sociais e fundiárias apresentadas pelas propriedades dispersas ao longo do território brasileiro e que se refletem e/ou compreendem os cidadãos que vivem e labutam no mundo rural.

Ora, conquanto o direito de propriedade não possa ser visto de forma absoluta, devendo ser harmonizado com os outros direitos fundamentais igualmente previstos na CRF/88, encontrando, no seu indispensável desempenho socioambiental, um limite que lhe é interno, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por ocupar este mesmo status, não pode, igualmente, ser elevado a um patamar tal que não encontre quaisquer limites.

É certo que a implementação e a preservação das APPs e RLs trazem benefícios ambientais de suma importância à população de todo o planeta, no entanto, não se pode dar, *a priori*, uma maior relevância o direito ao meio ambiente equilibrado em si considerado, em detrimento do direito de propriedade do titular do domínio, na medida em que, como direitos humanos fundamentais de idêntica dignidade, nenhum deles pode ter a sua incidência totalmente excluída no caso concreto. É preciso, pois, cotejar os interesses individuais e coletivos existentes, harmonizando-os, a fim de que possam receber, assim, na situação fática delineada, o seu justo valor.

De fato, segundo argumentação de Oliveira (2007), referidas limitações, ainda que consentâneas com o princípio da função social da propriedade, acabam impondo severas restrições ao direito de propriedade, bem como ao direito de exploração da terra, razão pela qual acabam se chocando com outros princípios constitucionais de magnitude, como o princípio da isonomia, atingindo, inclusive, num segundo plano, o direito de

livre iniciativa e da liberdade do trabalho. É que o autor acredita que o CF acaba dispensando um tratamento idêntico para situações distintas, quando, por exemplo, no Estado de São Paulo, contempla, em função do tamanho, apenas dois tipos de propriedades – as pequenas, com até 30 hectares (ha) e as demais -, permitindo que somente as pequenas computem a reserva legal dentro das áreas de preservação permanente. Assim é que acabam acontecendo casos esdrúxulos onde uma propriedade de 35ha recebe o mesmo tratamento que uma propriedade com 1000ha, ou até 2000ha, ou, ainda, onde uma área equivalente a 40ha, localizada em região de relevo acidentado, possua as mesmas obrigações que uma propriedade equivalente a 5000ha, localizada, por sua vez, numa região plana e propícia para as atividades agropecuárias. Daí porque o autor afirma que:

não é a igualdade simples que os textos constitucionais buscam preservar. O espírito da lei vai muito além, buscando uma proporcionalidade entre os bens e as pessoas, constituindo uma verdadeira iniquidade oferecer tratamento igual aos desiguais, situação estampada no Código Florestal Brasileiro, que determina um regime jurídico de proteção das florestas sem contemplar as especificidades de cada bioma e ainda determinando um percentual fixo a título de proteção de mata nativa nas propriedades particulares, sem considerar o tamanho desses módulos rurais.

(...)

Assim, a aplicação do princípio da igualdade requer que as pessoas estejam na mesma situação de fato e de direito, o que não ocorre com as propriedades rurais brasileiras submetidas às normas do Código Florestal (OLIVEIRA, 2007, p. 63-64)

Joaquim⁸¹, 44 anos, estudante de doutorado e professor (MG/ES), informa, a propósito, que “algumas pesquisas apontam que na região da Zona da Mata Mineira, com a aplicação de somente a legislação vigente sobre APP, a ocupação desta pode chegar a 50% da bacia hidrográfica ou sub-bacia”, deixando transparecer a sua preocupação com o tratamento igualmente dispensado pela legislação àquelas pessoas e propriedades que enfrentam distintas realidades, no que é, então, categórico: “os pequenos proprietários têm que receber tratamento diferenciado”.

Isto é o que tem sido constatado e comentado pelos diversos profissionais que militam direta ou indiretamente com o meio ambiente, senão vejamos: Renato, 53 anos, advogado, consultor e doutrinador (RJ) afirma, quando questionado sobre esta questão, se tratar de “uma coisa bem brasileira”; Jane, 28 anos, promotora de justiça (MG), argumenta, por sua vez, que “sem dúvida alguma, a legislação deveria contemplar tratamento diferenciado para os grandes latifúndios e as propriedades cultivadas para subsistência”.

⁸¹ Conforme exposto na metodologia, os entrevistados serão identificados por nomes fictícios.

Mara, 43 anos, promotora de justiça (DF), igualmente acredita que “entre os desiguais, o tratamento deveria ser desigual”, pensamento compartilhado por Rodrigo, 61 anos, médico veterinário e pesquisador (MG), que afirma que “esse tratamento teria que ser diferenciado. Precisam ser criadas leis, para que estes mecanismos possam ser cumpridos sem prejudicar a agricultura familiar”. Roberto, 51 anos, procurador e professor universitário (MT), aliás, chega a apontar até as soluções que acredita serem viáveis quando, por sua vez, assevera: “Creio que devem receber tratamento diferenciado, inclusive no tocante à dimensão da área de reserva legal e APP, mas, sobretudo, em termos de incentivos e programas de extensão rural que devem privilegiar o pequeno produtor”.

De fato, os critérios e parâmetros objetivos traçados pela legislação ambiental, notadamente pelo CF no tocante às figuras florestais protetivas (APPs e RLs), têm criado enorme perplexidade e permitido a violação do princípio da isonomia, constitucionalmente consagrado. O desconforto é tamanho que alguns profissionais entrevistados acabaram demonstrando a sua indignação, como Antônio, 38 anos, advogado, professor universitário, doutrinador e consultor ambiental (SP), quando disse: “Isso é um grande absurdo! A Lei deve tratar igual os iguais, e diferenciado os diferentes. Acho que falta em nossas escolas de direito, matérias como direito agrário, ambiental, entre outros, para que tenhamos mais profissionais habilitados a trabalhar nessa seara!”.

Ora, o princípio da isonomia (igualdade) deve ser observado não somente no momento da aplicação da lei diante dos casos concretos, mas ainda no momento de sua confecção e da interpretação do seu limite e alcance pelos operadores do direito e pelos cidadãos de um modo geral, sob pena de revelar-se injusta e, assim, ineficaz. Não é necessário apenas tratar igualmente os iguais e de forma distinta os que se encontram em diferentes contextos, é preciso voltar, de fato, os olhos para estas pessoas, enxergando-as na realidade em que se encontram inseridas. É a compreensão da realidade que vai permitir um tratamento realmente isonômico.

O Brasil, conforme já asseverado no capítulo II, é um país que convive com uma intensa diversidade e nos mais diversos níveis (social, econômica, cultural, fundiária), resultando na existência de grupos que sobrevivem em situação de extrema vulnerabilidade, seja no meio urbano, seja no meio rural, muito embora, não é demasiado repetir, é no meio rural que a pobreza se concentra com a sua força avassaladora.

Segundo Fonseca (2007), os organismos internacionais vêm reconhecendo o quão legítimo é se preocupar com aqueles grupos mais vulneráveis e, via de consequência, com o atendimento de suas necessidades básicas, enfatizando, assim, a idéia de *empowerment* deles, para que consigam ter condições de reivindicar os seus direitos. Os grupos vulneráveis, na sua visão, são formados por aqueles que têm, mais facilmente, os seus direitos humanos violados, no que aponta, assim, para a amplitude deste universo, “com uma multiplicidade de atores e problemas que englobam grande diversidade de questões extremamente complexas, entre elas, a exclusão social, a pobreza, a baixa representatividade política e a vulnerabilidade” (FONSECA, 2007, p.131). Nesse sentido é que Rosa, 42 anos, professora de economia (RS), argumenta que “quando o mesmo tratamento (em termos de responsabilidade) é ofertado a agentes de poder aquisitivo desigual, no mínimo algo está errado; então, necessariamente, deve ser revisto o procedimento adotado (em todas as esferas)”.

Sob esta perspectiva, é possível afirmar, como o fez Canotilho (1993), que o princípio da igualdade consagra não somente a igualdade de oportunidades, mas de condições reais de vida, sendo, assim, indispensável, como pressuposto para o seu alcance, que as oportunidades sejam amplamente reordenadas, impondo-se políticas públicas profundas, aptas a induzir o Estado a fornecer as prestações necessárias, corrigindo eventuais distorções.

Daí porque é indispensável que quaisquer limitações, que se pretenda fazer recair sobre os direitos fundamentais consagrados pela CRF/88, inclusive sobre o direito de propriedade, observem os postulados da proporcionalidade e razoabilidade, tanto no aspecto abstrato, quanto concreto, tanto no que tange à observância de limites internos, quanto de limites externos. Afinal, é certo que esta tão invocada questão referente aos limites internos do direito de propriedade, enquanto seus elementos intrínsecos, é uma construção que acontece ao longo do tempo, em função do contexto histórico que se vive. Se a função socioambiental tem este ou aquele contorno, tal fato se dá, justamente, porque foram incorporados valores insertos no seio da sociedade e que foram amparados pelo Direito. É justamente por isso que Canotilho (1995, p.96) argumenta que:

a intensificação dos vínculos incidentes sobre a propriedade obriga, porém, a novos esforços dogmáticos no sentido de saber em que casos deve o proprietário suportar “medidas autoritativas de compressão ecológica” sem qualquer direito a “compensações patrimoniais”. É neste contexto que se situa a recente fórmula da juspublicística alemã: “determinação do conteúdo da propriedade com o correspondente dever de indenização”.

Foschini (2008) assevera que o CF não considerou nem mesmo as distintas particularidades ambientais do país (biomas) ou o tipo de uso do solo quando impôs as limitações, como se os ecossistemas existentes no Brasil fossem homogêneos e invocassem idênticos níveis de proteção. Consoante alega, há apenas uma limitação das áreas a serem protegidas, deixando-se de apontar o clima, tipo de solo, topografia ou as características geotécnicas como elementos decisivos neste processo. A autora fica intrigada quando percebe que diferentes tipos de solo recebem o mesmo tratamento legal, sendo consideradas as mesmas delimitações métricas para todos eles.

Mendes (2001) destaca que é imprescindível, ao legislador – portanto, ainda no momento da confecção da norma legal -, a observância das peculiaridades do bem objeto de proteção constitucional, que deverá, ainda, considerar o seu significado para o proprietário, bem como assegurar uma compensação financeira em caso de grave restrição à substância do seu direito. Afirma, portanto, que “embora não se tenha uma expropriação propriamente dita, a observância do princípio da proporcionalidade recomenda que se assegure ao proprietário que sofreu graves prejuízos com a implementação de providência legislativa, uma compensação financeira” (MENDES, 2001, p. 20).

Já no que tange ao papel do intérprete nesta seara, o Ministro Celso de Mello destaca, no voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº. 3540-1 (STF, 2005), que é preciso estar atento ao fato de que existe um permanente estado de tensão entre a necessidade de preservação do meio ambiente, de um lado, e o imperativo de desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CRF/88), de outro, e que este confronto somente será superado no caso concreto mediante a ponderação dos interesses e direitos envolvidos, no que deverão ser harmonizados de modo que um não aniquile o outro. Somente assim haverá um perfeito equilíbrio entre as exigências da economia e da ecologia.

De mais a mais, independente das distintas realidades vividas pelos inúmeros proprietários e propriedades rurais no Brasil, é preciso entender que a defesa do meio ambiente é um encargo de que deve ser suportado por todos, já que se constitui de uma tarefa solidária e não solitária, não se compadecendo, na visão de Canotilho (1995), com uma imposição unilateral de vínculos restritivos de uns a favor de outros. Isto é o que ele entende como “dimensão fundamental do clássico princípio da igualdade perante os encargos públicos” (CANOTILHO, 1995, p. 105). Esta visão é compartilhada por inúmeros dos profissionais entrevistados, senão vejamos:

Eduardo, 45 anos, engenheiro florestal, professor universitário e pesquisador (MG), afirma que

- com certeza o produtor rural não pode ser o único responsável pela preservação ambiental. Pois isso deve ser um compromisso de todos, pois todos da sociedade demandam produtos que vêm da terra, geram lixo, poluem os nossos rios. Por que alguns setores econômicos poluem, ganham com a poluição e é o pobre do proprietário rural o único que tem arcar com o ônus de preservar a floresta, a nascente? Isso não está certo.

Assim também entende, Dalila, 46 anos, contadora (PR) quando argumenta que “todos os que se beneficiam da integridade do meio ambiente ou sofrem pela sua degradação devem responder pela preservação ambiental nas propriedades rurais”.

Célia, 29 anos, advogada, professora e pesquisadora (MG), por sua vez, afirma que

- não tem como imputar a uma ou algumas pessoas apenas uma responsabilidade que é de todos nós. O dano ambiental não é algo decorrente da ação de apenas uma pessoa, mas de um conjunto de fatores provenientes das mais diversas regiões e ocasionados pelas mais diversas pessoas, então porque somente um ou alguns vão ser responsabilizados?

Esta também é a visão do engenheiro agrônomo e presidente da Fundação Agrisus para Agricultura Sustentável, Cardoso (2006, p.04), ao argumentar que, conquanto seja necessária a preservação, a sociedade deve ficar com o seu ônus:

Não há razão para que um agricultor, que eventualmente tenha uma reserva em solo agricultável, somente ele fique com o castigo de não poder dar a essa área uma função econômica. A sociedade, através dos governos, deve desapropriar e pagar as florestas que pretende preservar.

A propósito, Canotilho (1995), ao analisar um caso da jurisprudência ambiental portuguesa – o caso “Quinta do Taipal”, onde, por questões ambientais, estava sendo proibido o enxugo do terreno para cultivo do arroz -, também traz esta consideração afirmando que:

o ambiente é caro mas nunca é demasiado caro. Em termos práticos, no caso vertente, o Estado teria de enfrentar uma de duas soluções: (1) expropriar, total ou parcialmente, nos termos da lei das expropriações, a Quinta do Taipal a fim de constituir uma reserva natural; (2) ou negociar com os proprietários um *set-aside* – retirada de uma parcela dos terrenos do uso agrícola do arroz – e assegurar-lhes uma adequada prestação pecuniária.

De fato, conforme pesquisas que vêm sendo realizadas (MENEZES, 2004; PADILHA JÚNIOR, 2004; SCHNEIDER *et al.*, 2005), a não utilização das APPs e RLs pelos titulares do domínio em função das normas legais que vieram tratar do tema, importaria – se de fato implementadas – em considerável baixa na produção rural, gerando, como consequência, uma injustiça social, caso seja seguido o entendimento de que o titular do domínio deve arcar, em prol de toda a sociedade, com os encargos

advindos da proteção ambiental. Se há propriedades e proprietários rurais aptos a adequar as suas atividades às normas protetivas, seja pela intensificação do uso do solo passível de ser explorado, seja através da adoção de outras atividades agropecuárias e não-agropecuárias (turismo ecológico, artesanato, etc.) no seu interior, também há, lado outro, como tantas vezes frisado, inúmeros proprietários que, ficando à margem do processo de adaptação, sofrerão diretamente as mazelas pela diminuição da produção que, inclusive, em muitos casos, é direcionada à sua própria sobrevivência.

E mais: independente do grau de adaptação possível, não é justo que, qualquer que seja o poderio econômico do proprietário, que ele arque em prol de toda uma sociedade que, em suas gerações passadas e presente, tem historicamente agredido o meio ambiente, para fins de se sustentar no tempo e no espaço. Afinal, todos somos herdeiros de uma mesma cultura: a cultura da devastação em prol do progresso. Foram séculos de agressões ambientais cometidas por bilhões de pessoas para que, agora, seja imposta uma compensação, mitigação ou recuperação ambiental sofrível a tão poucos. Meio urbano e meio rural não são realidades estanques quando se fala em proteção ambiental, ao revés, é cediço que uma atitude tomada num ponto do globo repercute em inúmeros outros, tal qual nos revela os estudos em torno dos últimos acontecimentos globais catastróficos (IPCC, 2007).

Partindo do pressuposto de que um meio ambiente ecologicamente equilibrado é fundamental para a sobrevivência do Homem, pode-se avaliar a importância primordial da tutela jurisdicional, mecanismo jurídico idealizado para garantir a preservação da biodiversidade, dos recursos naturais, do clima e solo do nosso planeta. É, portanto, natural que a CRF/88 tenha trazido os mandamentos estampados no art. 225, § 1º, III⁸² e art. 5º, XXII e XXIII⁸³.

Sem embargo, cabe repetir, aqui, que o próprio texto constitucional resguardou, do outro lado, a dignidade da pessoa humana como um fundamento do Estado Democrático de Direito, aduzindo, no seu art. 1º, III, que “a República Federativa do

⁸² Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Parágrafo 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...) III – definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a sua supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (BRASIL, 2009a).

⁸³ Art. 5º (...) XXII. é garantido o direito de propriedade; XXIII. a propriedade atenderá a sua função social (BRASIL, 2009a).

Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...) a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 2009a)”.

Vê-se que o constituinte garantiu à sociedade mecanismos hábeis ao desenvolvimento econômico sustentável que pressupõe, obviamente, o exercício do direito de propriedade, constituindo a exteriorização deste na sua dimensão econômica, já que relacionado ao uso que será dado ao meio ambiente existente em área particular. Assim, ao lado do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, foram consagrados os direitos à propriedade privada, cumprida a sua função socioambiental, e à livre exploração econômica, constituindo o princípio da dignidade da pessoa humana um fundamento de todos eles, posto que alicerce do próprio Estado Democrático de Direito.

Não obstante, é óbvio que, como também já afirmado, nem sempre tais direitos estarão em equilíbrio nos casos concretos que se delinearem no seio da sociedade, de modo que o intérprete encontrar-se-á diante de um quadro de colisão de direitos fundamentais que merecerá, obviamente, análise atenta, para posterior decisão apaziguadora dos conflitos que se verificarem. A propósito, eis os ensinamentos de Rangel (1994, p.22):

os valores ambientais, ecológicos, de qualidade de vida, não são, no quadro da hipótese do Estado de Direito Ambiental, valores exclusivos nem excludentes, necessariamente prevalecentes, com dignidade hierárquica superior a qualquer outro objetivo fundamental constitucionalmente recebido. Serão antes tarefas prioritárias, sim, mas plasmadas em normas constitucionais, que terão de ser integradas num horizonte plural (diversificado e intrinsecamente concorrente ou conflitante) de princípios retrizes e de outras normas-fim, segundo um princípio de concordância prática, não compatível com quaisquer formas de reducionismo.

É preciso afirmar que, na medida em que o Direito também é formado por fatos sociais, o intérprete deverá ser, no momento de proferir sua decisão, cuidadoso ao observar o tratamento que vem sendo dado à questão das áreas protegidas tanto pelo setor privado (mercado nacional e internacional), quanto pelo setor público, extraíndo, ainda, de cada situação delineada, as diferenças ambientais e socioeconômicas regionais e particulares na qual se encontra inserido cada proprietário que queira ser compensado pela privação do uso de sua propriedade, aspectos impossíveis de serem abstraídos da mera leitura genérica e abstrata da legislação que, por sinal, gera bastante controvérsia.

Afinal, já se viu que é cediço que uma parcela significativa de proprietários rurais vive em situação de indigência (SCHNEIDER, 2006), enquanto, de outro lado, poucos

exploram, de maneira eficaz, a terra, sendo muitas das vezes pagos, inclusive, pela preservação empreendida, em função de instrumentos econômicos, tal qual o “pagamento por serviços ecossistêmicos” (ANDRADE, 2007), tão comentado hodiernamente. A experiência internacional tem demonstrado que há políticas públicas hábeis a promover a preservação (RUSSO e CANDELA, 2006), sem o desprezo pela dignidade daquele proprietário que mantém intactas as suas RLs e APPs, fato que, se observado no Brasil no momento de aplicação da norma, também deverá ser considerado na decisão pela concessão, montante e critérios da indenização porventura deferida.

De qualquer modo, até o presente momento, não se vislumbra a nível federal, no Brasil, políticas socioeconômicas e ambientais eficazes para corrigir as distorções fáticas apresentadas com a aplicação do CF, o que leva a crer que, ao lado de uma implantação neste sentido, a indenização pode ser, sim, um instrumento viável, legítimo e justo, conforme adiante se verá.

A jurisprudência, conforme também será aduzido mais adiante, vem, timidamente, adotando entendimento consentâneo à indenização, muito embora ainda o faça de maneira pouco sistematizada e instintiva, senão vejamos o que nos informa o Superior Tribunal de Justiça (STJ, 2007):

A CF⁸⁴ é pródiga em referir-se, explícita ou implicitamente, ao meio ambiente, embora o núcleo da proteção esteja no artigo 225, que contém norma-princípio, com determinações particulares em relação a objetos e setores que requerem proteção especial, direta e imediata, pela urgência e relevância, como é a Mata Atlântica, a Amazônia, a Serra do Mar, dentre outras prioridades.

(...)

Na esfera cível, em matéria de desapropriação direta ou indireta, muitos são os julgados, estabelecendo-se posições importantes e norteadoras do direito pretoriano, das quais destaco algumas: a) em relação à indenização da cobertura vegetal ou florestal, temos todo um processo de evolução da jurisprudência que em um primeiro momento posicionou-se contra a indenização, por entender que, não havendo esforço por parte do homem, sendo fruto da natureza, tão somente, não era cabível a indenização. Evoluiu-se posteriormente para indenizar a cobertura vegetal, quando fosse passível de exploração econômica, condicionando-se a indenização à prova inequívoca da utilização comercial da cobertura florestal.

Atrelar-se a indenização à atividade de exploração do seu proprietário, em um segundo momento, passou a ser absurdamente injusto, porque punia o proprietário que mantinha a cobertura florística de suas terras intocáveis, sem dela fazer uso comercial. Daí a evolução da jurisprudência para também incluir na indenização a chamada mata ciliar de preservação permanente, no ‘leading case’ inaugurado pelo Ministro Humberto Gomes de Barros no

⁸⁴ O Superior Tribunal de Justiça adotou, no artigo, a sigla CF para se referir à Constituição da República Federativa do Brasil, cuja sigla, neste projeto, como já visto, é CRF/88, em contraposição à sigla CF que se refere ao Código Florestal Brasileiro.

Recurso Especial 563.066 – MS. O julgamento em destaque, de setembro de 2003, passou a ser seguido, sedimentando o entendimento de que as áreas de preservação ambiental com potencial econômico eram passíveis de indenização. Anote-se, entretanto, que não se inclui na indenização a cobertura vegetal que, pela sua posição geográfica, se apresente inteiramente impossível de exploração, hipótese em que não há, sequer em potencial, possibilidade de exploração. Pode-se então afirmar que as áreas de preservação, ou as áreas cuja restrição de uso seja imposta pelo poder público para fins de preservação ambiental, esvaziam a propriedade do seu conteúdo econômico e, pela jurisprudência do STJ, são indenizáveis. Neste sentido o Recurso Especial 432.240 – SP, bem assim o Recurso Especial 435.128 –SP. Quando o poder público estabelece por lei áreas de preservação ambiental, impondo limites à sua utilização, não há, em princípio, direito a indenização. Entretanto, se a limitação estabelecida dificulta ou anula o uso regular da propriedade, faz-se devida a indenização, como decidiu o STJ no Recurso Especial 149.834-SP, entre outros.

O certo é que, seja num ou noutro sentido, é imprescindível que, para uma proteção ambiental eficaz socialmente, seja verificada a realidade onde estão circunscritas as propriedades rurais e seus proprietários, sendo promovidas medidas mitigadoras, não somente dos impactos negativos que recaem sobre o meio ambiente, mas, ainda sobre aqueles impactos negativos que recaem sobre os aspectos socioeconômicos que envolvem a questão.

3.2 Os impactos positivos e negativos ocasionados com a observância da legislação ambiental protetiva

É incontestável que a legislação ambiental protetiva traz impactos positivos, isto é, benéficos não somente ao meio ambiente natural, mas, ainda, ao ambiente físico, cultural e, certamente, ao Homem, enquanto ser pertencente a estes meios. São benefícios como a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos, do solo e da estabilidade geológica, da qualidade do ar, da paisagem, do clima estável, do bom e equilibrado relacionamento entre o homem e o meio ambiente, bem como a proteção da própria vida humana em última instância.

As APPs, por exemplo, permitem a proteção da própria propriedade, enquanto aptas a resguardarem os recursos hídricos ao evitarem o assoreamento dos solos, garantindo, ao final, a sustentabilidade da própria produção. As RLs⁸⁵, por sua vez, permitem abrigar a flora e a fauna nativa, conservando a biodiversidade e reabilitando os processos ecológicos indispensáveis à manutenção estável do meio ambiente.

⁸⁵ No que tange às RLs, há, sim, quem conteste a possibilidade delas cumprirem com os desígnios de proteção de um meio ecologicamente equilibrado, tal qual aludido na CRF/88. É o caso de Moraes (2009), como visto no item 1.4.4.

Sem embargo, diversos autores acreditam que a legislação ambiental traz, lado outro, inúmeros impactos negativos, caso seja exigida tal qual descrita literalmente, impactos estes de cunho primordialmente social e econômico. Apontam, assim, questões referentes à redução da área de produção agrícola com a conseqüente diminuição da renda familiar, bem como questões ligadas ao êxodo rural e o conseqüente inchaço das cidades com o fenômeno da favelização, notadamente. Neste sentido é que Dalila, 46 anos, contadora e professora universitária (PR) elenca, como aspectos negativos da implantação destas figuras protetivas:

- a. Impactos econômicos

a.1 - A recomposição dessas áreas e a averbação da ARL demandam investimentos acima da capacidade financeira da quase totalidade dos produtores rurais e não há qualquer incentivo financeiro para a recuperação dessas áreas;

a.2 – A não utilização dessas áreas como fator de produção ou de renda, reduz a receita bruta da atividade rural;

a.3 – A renda da área economicamente e legalmente aproveitável poderá, em muitos casos, ser insuficiente para a manutenção da propriedade.

b. Impactos sociais

b.1 Êxodo rural – já se constata a evasão dos jovens das propriedades rurais pela pouca perspectiva econômica e pela pressão exercida pela fiscalização ambiental. Os próprios pais incentivam essa evasão;

b.2 Decadência da agricultura familiar, pelo motivo citado no item anterior;

b.3 Utilização de áreas urbanas ambientalmente sensíveis – em função do êxodo rural e da ocupação, por esse contingente, de áreas localizadas às margens de mananciais e topos de morro (favelização);

b.3 Aumento de latifúndios – desmotivados, idosos ou herdeiros vendem suas propriedades a grandes empresas rurais.

b.4 Aumento dos gastos públicos – com defesa civil, vigilância sanitária e sistema de saúde pública para o atendimento da população proveniente da zona rural.

b.5 empobrecimento das cidades – pela impossibilidade de atendimento e colocação no mercado de trabalho das populações provenientes da zona rural.

Segundo dados apresentados por Padilha Júnior (2004, p. 119-20) no que tange aos possíveis impactos econômicos com a implementação da RL sobre as propriedades rurais do Paraná, pode-se afirmar, de uma maneira geral, que

a agropecuária paranaense sofrerá um grande impacto econômico sobre o seu agronegócio devido a uma redução de 3,2 milhões de hectares somente com a implantação da área de Reserva Legal no Estado. Em termos monetários, considerando-se um Valor Bruto da Produção (VBP) médio real calculado de R\$ 1.293,96 por hectare, verifica-se uma perda (Receita Total média cessante) de R\$ 3,93 bilhões por ano ou 19,4% do total do VBP real gerado pela agropecuária paranaense no ano de 2002 (...). O cálculo do valor presente da perpetuidade do VBP da agropecuária paranaense, ou seja, a determinação da série uniforme do VBP, projetado para o infinito, considerando uma taxa de desconto de 6% ao ano, mostra que tal valor pode atingir R\$ 65,5 bilhões. Assim, de forma indireta, pode-se dizer que este é o valor da Reserva Legal Florestal no Paraná equivalente a produção agropecuária cessante com a sua implementação, ou seja, este valor é o próprio custo de oportunidade da Reserva Legal Florestal. (...) O impacto

econômico da Reserva Legal Florestal sobre a agropecuária paranaense não se resume apenas ao VBP cessante.

Castanho Filho (2008) alerta para o fato de que a obrigatoriedade de recomposição das áreas relativas à RL acaba penalizando de forma mais severa os municípios mais carentes em relação àqueles que têm um melhor índice de desenvolvimento humano. O autor chega a afirmar que, do ponto de vista técnico-científico, não há nenhuma avaliação que indica um percentual fixo por propriedade para as RLs e que a classe de capacidade de uso do solo e a aptidão daí derivada é que devem servir como parâmetro para a ocupação da propriedade rural, atentando-se, dentre outras, às características relativas à topográfica, tipo e composição do solo, fertilidade aparente, vegetação existente. Acredita, aliás, que a rigidez pode levar, inclusive, à acelerada extinção de espécies que necessitam de grandes territórios para a sua manutenção:

Ou seja, nada a ver com percentuais, mas, sim, com quantidade absoluta de área. De que adiantam constelações de "pseudo" reservas florestais com algumas dezenas de hectares cada uma, respeitando 20% da área de cada propriedade rural (como quer a legislação federal), se determinadas espécies, para serem preservadas e perpetuadas, necessitam áreas contínuas de centenas e, às vezes, milhares de hectares (CASTANHO FILHO, 2008, p.3).

Neste contexto de convivência de impactos positivos e negativos em função da implantação concreta das APPs e RLs uma coisa é certa: a questão da sustentabilidade não pode ficar adstrita ao aspecto puramente ambiental, devendo ser refutadas as teses de caráter nitidamente maniqueístas. Afinal, conforme ensina Schneider *et al.* (2005), deve-se sempre pensar o aspecto ecológico, com a relevância que lhe é devida, mas isto no contexto das estruturas socioeconômicas e políticas. É que, na sua visão, a sustentabilidade ecológica deve ser pensada em conjunto com a sustentabilidade política – aí incluída a legitimidade das instituições e dos canais de participação –, a sustentabilidade econômica – envolvendo a eficiência na produção e distribuição, bem como o realismo orçamentário – e, enfim, a sustentabilidade social – que implica na crescente melhoria da qualidade de vida e da oportunidade de auto-realização dos indivíduos e da própria comunidade, aspectos estes também delineados por Sachs (2002).

Ora, é perceptível que o Homem vive um intrincado e complexo dilema, na medida em que se torna imprescindível, de um lado, a proteção do meio ambiente natural, enquanto, de outro, tem demandado áreas cada vez maiores para a produção, seja em função do crescimento da população ou pelo aumento do consumo *per capita*

(VALVERDE, 2009). De mais a mais, enquanto a legislação se mostra extremamente restritiva de um lado, é possível constatar, do outro, que os produtores rurais, por considerarem-na inaplicável, acabam a infringindo, gerando um impasse que tem trazido sérias conseqüências ao meio ambiente e ao próprio homem (MATTOS, 2006). Há que se buscar uma solução para esta celeuma.

3.3 A questão da indenização das APPs e RLs no direito brasileiro e no direito comparado: uma análise doutrinária, jurisprudencial e da percepção dos entrevistados

Parece incontroverso que a idéia de um direito de propriedade absoluto e ilimitado, fruto das concepções ideológicas do liberalismo político e econômico, foi se desintegrando pela acentuação do seu escopo social, notadamente a partir da evolução de concepções ideológicas pautadas numa visão e participação mais solidária da sociedade. Não obstante isso, conquanto as restrições sejam resultados naturais deste processo, a propriedade continua sendo eleita um direito fundamental, assim como o é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, como tal, não pode ter o seu núcleo mínimo descaracterizado, nem mesmo frente a este último.

Aliás, ainda que seja possível entender, de modo abstrato, que as restrições ambientais previstas no CF fazem parte do próprio conteúdo do direito de propriedade, em razão da função social que a esta é imputada a nível constitucional, não é cabível, lado outro, que as normas jurídicas que as abrigam gozem de prevalência absoluta e apriorística, independente do caso concreto delineado. As questões fáticas concretamente vivenciadas são aptas a comportar uma enormidade de informações e situações, inimagináveis pelo legislador, no momento de confecção da norma, razão pela qual esta há de ser genérica e abstratamente formulada.

Nesta toada, é possível que uma norma jurídica abstratamente considerada seja perfeitamente reconhecida dentro do ordenamento jurídico brasileiro e até incentivada socialmente, entretanto, diante do caso concreto, ela pode se tornar essencialmente restritiva de outro (s) direito (s), merecendo, portanto, ter seu conteúdo conformado, sob pena da sua visão absoluta conduzir à ineficácia ou resultar em dano para o titular deste último.

Ora, consoante o art. 5º, X da CRF/88, “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. Do mesmo modo, dispõe o art. 37, § 6º

que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 2009a)”.

Vê-se que é cediço que cabe ao Poder Público indenizar aquelas situações que importem em sacrifício de interesses privados, ainda que o próprio ordenamento jurídico autorize este sacrifício, como é o caso das desapropriações, por exemplo, onde a própria CRF/88 prevê a indispensável indenização, quando dispõe, no inciso XXIV do seu art. 5º que “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro” (grifo nosso).

De qualquer modo, surgem outras situações onde se indaga se o Estado estaria obrigado a indenizar o titular sobre eventual dano sofrido, isto é, se haveria uma responsabilidade civil de sua parte em virtude daqueles danos sofridos em decorrência de atos legislativos que estão em conformidade com a CRF/88, como é o caso de uma possível indenização, em virtude das restrições advindas com a implantação das APPs e RLs na propriedade rural.

Para Cretella Júnior (1983)⁸⁶, conquanto sejam os agentes do Poder Executivo aqueles usualmente responsáveis por danos causados pelo Estado na esfera particular dos administrados, os integrantes do Poder Judiciário e do Poder Legislativo também o são pelos atos típicos que proferem no exercício de seu mister, muito embora, estes últimos – notadamente os agentes do Poder Legislativo - o sejam com uma menor incidência. Para Cahali (1995), aliás, quando o particular desfruta de determinadas vantagens asseguradas por uma norma jurídica, mas que, em momento posterior, lhe são suprimidas ou reduzidas – no que ele cita o caso daquele proprietário que, em virtude da lei vê o seu direito de uso, gozo e disposição do imóvel sujeito a restrições administrativas quanto à sua forma de utilização -, o Estado acaba por estabelecer em seu benefício um monopólio de certa atividade, ficando os particulares privados de seu exercício. Acredita este autor que “a lei, produto da vontade soberana do órgão competente, perfeita constitucionalmente, pode causar um dano injusto aos

⁸⁶ A doutrina e jurisprudência trazem posições divergentes quanto à possibilidade de se admitir a responsabilidade do Estado por ato legislativo. MEIRELLES (2002) não a admite, já CRETELLA JR. (1983) é favorável a ela.

administrados, ou pelo menos a uma certa categoria de administrados” (CAHALI, 1995, p. 664).

A opinião sobre este tema divide os distintos profissionais entrevistados, mas fica a sensação de que uma solução imediata realmente deve ser buscada para mitigar a situação. De fato, para Renato, 53 anos, advogado (RJ), “cumprir leis não exige reparação, salvo nos casos de desapropriação”, no entanto, afirma, em seguida, ser favorável à indenização, ressalvando, todavia, que “ainda não existe uma fórmula”.

Gerson, 64 anos, advogado e professor universitário (RJ), de seu lado, descarta a possibilidade de indenização, quando afirma que “essa idéia não faz o menor sentido. As exigências legais atendem aos interesses maiores da sociedade, aplicam-se indistintamente a todos os proprietários e seus maiores beneficiários são as gerações futuras”.

Segundo Cristina, 31 anos, advogada (SP), aliás, não seria possível, sequer, vislumbrar um dano sofrido pelo proprietário rural com a implantação destas figuras florestais restritivas, pois, “se em um primeiro momento a área cultivável será menor, a médio e longo prazo haverá ganho de produtividade com a barreira biológica da APP/RL e também com o reaparecimento de corpos d’água”, desconsiderando, em sua fala, a existência de inúmeros outros fatores que determinam a produtividade. Assim também é o entendimento de Roberto, 51 anos, professor e procurador (MT), para quem

- Cumprir a lei é o mínimo que se espera numa nação pretensamente democrática (...)

Não vejo como possível e nem aceitável o pagamento de indenização por uma mera limitação administrativa que permite, ademais, usos alternativos da fração do imóvel que sofre tal limitação.

É perceptível que há uma confusão, entre os próprios profissionais do Direito, acerca da reparação de danos, visualizados no caso concreto (nas situações envolvendo as APPS e RLs), de um lado, e a questão do indispensável cumprimento da Lei, de outro. É indiscutível que uma norma jurídica deve ser cumprida – enquanto não revogada ou descartada por inconstitucionalidade ou qualquer outro vício -, no entanto, quando este cumprimento, ainda que devido, traz, no caso prático, situações danosas facilmente constatadas, o mínimo que se espera é uma reparação àqueles que as sofrem. Afinal, volta-se a afirmar: quando uma lei é promulgada ela é incapaz de prever todas as situações fáticas no tempo e no espaço.

Foi possível constatar entre os entrevistados, ainda, uma atenção unívoca, direcionada exclusivamente à dimensão normativa do Direito, num nítido desprezo das

suas dimensões fática e axiológica. Afinal, é certo que o fato de se permitir usos alternativos do solo não implica, automaticamente, na capacidade de um proprietário rural ter aptidão econômica e social para fazê-lo, como acaba sendo possível extrair do argumento de alguns entrevistados. Trata-se de uma crença inocente na liberdade de ação das pessoas, na liberdade de iniciativa permitida pelo mercado. Um exemplo: qualquer pessoa pode, a princípio, ter o seu próprio negócio, mas não é porque ela pode se tornar um empresário que terá condições de fazê-lo, isto é mais do que óbvio e constatável.

Antônio, 38 anos, advogado, professor universitário e consultor ambiental (SP) imputa aos próprios proprietários a condição de inércia diante das possibilidades que se lhe apresentam, sendo irônico ao falar sobre a existência de dano, pois acredita não haver. Segundo ele:

- na verdade o brasileiro em geral sofre de uma moléstia, uma síndrome, chamada “*Síndrome Gabriela*”, “*eu nasci assim, ..., eu cresci assim, ..., eu morri assim, Gabrieela!*”, obviamente que essa citação é uma “paródia” com a música da MPB “Gabriela”, mas acaba tendo um fundo de verdade, o agricultor sempre foi deixado de lado pelos Governantes, e no momento que o mundo vira os olhos não mais para as cidades e seus prédios, mas sim para o “mato”, o Agricultor tem a oportunidade de fazer acontecer em sua propriedade, tendo a internet para fazer a propaganda mais rápida e barata que se teve notícia na história da humanidade; ele fica parado, continua a viver como vivia seus pais e avôs, e quer que o Governo o indenize por benfeitorias (plantar áreas verdes) que deverá fazer suas terras. Deveria mobilizar-se! Deveria sim plantar as áreas verdes, mas exigir que a bancada ruralista apresentasse projetos de leis no Congresso para que os produtores de água recebessem “royalties” tal qual recebem os cidadãos que encontram petróleo em suas propriedades! Pagamento por produção de água existe, isso seria legal!

O entrevistado é, portanto, contrário à indenização, mas acredita no pagamento por serviços ambientais prestados na propriedade e frisa: “sou contra qualquer tipo de indenização por decorrência disso! Sou favorável ao pagamento de *Royalties* ou por serviços ambientais (...), como já acontece nas cidades de Extrema-MG e Estiva-MG, bem como nas áreas de mananciais de Nova York-USA”.

Ora, de fato uma coisa é certa, se houver um programa público eficaz de pagamento por serviços ambientais, o dano acabará sendo inexistente, razão pela qual não haverá, mesmo, que se cogitar em indenização. Afinal, o Estado, com a adoção de um programa desta natureza, passará a abrigar aqueles proprietários que não conseguem uma inserção independente e privada no mercado, inclusive, naquele de serviços ambientais. Um grande proprietário ou empresa rural, como dito, consegue facilmente se adaptar a uma legislação restritiva e escapar da “síndrome” alegada pelo entrevistado,

mas será que é possível dizer o mesmo para o pequeno proprietário, principalmente para uma considerável parcela de agricultores familiares? Pelo que se depreende de todo o conteúdo, até então, debatido, não se trata de uma adaptação tão facilmente alcançada assim.

Preocupado com esta questão, o Geraldo, 56 anos, engenheiro civil e de segurança do trabalho e pesquisador (SP), em que pese igualmente não acreditar na existência de danos decorrentes das normas legais e ser contrário à indenização, apregoa, por outro lado, a necessidade de apoio institucional aos proprietários, senão vejamos:

- as medidas legais são um mínimo necessário para a administração dos recursos naturais acordado num contrato social. Creio que os danos advêm da falta de educação, de extensão rural, de assistência técnica e fomento às atividades rurais, em especial das pequenas e médias propriedades.

(...) Creio que não cabe qualquer indenização. É uma questão de direito natural. As funções naturais regem-se por leis próprias e são anteriores a quaisquer institutos e/ou proprietário, que em última instância são somente usuários dos recursos naturais. Creio que a questão não é indenização e sim apoio institucional aos proprietários para a adequação de suas atividades rurais aos interesses da preservação e/ou conservação dos recursos naturais.

Com o seu posicionamento, o entrevistado certamente reconhece a dificuldade de adaptação dos proprietários rurais aos interesses da preservação propagados pelo CF. Sem embargo, é preciso alertar para um ponto das questões que levantou: a apropriação dos recursos naturais surge, de fato, em razão de aspectos históricos e culturais, no entanto, em contrapartida, não dá para simplesmente negá-la. Ela existe, ainda que culturalmente e por uma imposição do direito positivo, daí porque é ser simplório abraçar apenas uma das posições doutrinárias relativas ao direito natural⁸⁷. De qualquer modo, a idéia de dano perpassa a noção nitidamente privatística do Direito para abrigar o princípio da dignidade da pessoa humana e tudo aquilo que ele representa.

Jane, 28 anos, promotora de justiça (MG) parece não considerar este raciocínio, visto que, mesmo acreditando que “os proprietários rurais poderão, caso cumpram a legislação em vigor, experimentar prejuízos financeiros, já que a produção agropecuária fatalmente será reduzida, dada a diminuição da área economicamente explorada”, não entende ser viável a indenização, no que diz:

⁸⁷ Há diversas teorias acerca do Direito Natural, cabendo afirmar, em suma, que se trata do direito advindo da natureza das coisas, válido, portanto, em todos os tempos e lugares, enquanto o Direito Positivo seria aquele “posto” por determinado Estado. Para o autor português Cunha (2002, p.9), “ao contrário do que muitos julgam, o Direito Natural não é o arquétipo inteligível do Direito, a Ideia de Direito, não é o Direito justo cuja transposição ou directa aplicação práticas garantiria a felicidade. O Direito Natural é critério do Direito Positivo e seu limite máximo ou mínimo – por isso pôde ser identificado já com um conjunto de ‘Princípios’, que as normas ‘depois’ positivariam, adaptando a base universal às particularidades do tempo e lugar”.

- Vejo o respeito às normas de preservação como um ônus que recai sobre a propriedade, portanto, a princípio, não reputo como uma medida viável o pagamento de indenizações aos proprietários. Por outro lado, incentivos de ordem tributária poderiam ser concedidos pelo governo como forma de maximizar os lucros obtidos junto ao imóvel rural.

A entrevistada reconhece com extrema facilidade a existência de prejuízo econômico em função da redução da produção agropecuária, mas se recusa a denominá-lo “dano” – como se um prejuízo não significasse justamente um dano -, possivelmente porque, aí, estaria reconhecendo a necessidade de indenização, já que, conforme disposição constitucional já aludida (art. 5º, X), é assegurado, àquele que tem a sua vida privada violada, o direito de ser indenizado pelos danos materiais e morais sofridos.

José, 53 anos, contabilista e consultor (SP), por sua vez, descarta qualquer hipótese de dano por parte do proprietário rural e eleva o meio ambiente a um patamar hierarquicamente superior e absoluto, sendo, assim, contrário à indenização: “Na minha opinião a proteção ao meio ambiente está acima de qualquer interesse de proprietários rurais e/ou seus familiares. Quem sempre sofre dano é a coletividade e o meio ambiente”.

Já Raimundo, 34 anos, advogado e professor universitário (CE), num raciocínio singelo sobre a possibilidade de indenização, diz que “depende de que tipo de restrição. Se for sanção não acho que deva ser indenizado, se for desapropriação deve ser indenizado”. O entrevistado compartilha, assim, de uma tese que, pelo que se verá adiante, tem recebido amparo em nossos tribunais.

Vê-se, pelas falas descritas, que mesmo diante daqueles que negam a existência de dano e/ou a possibilidade de indenização, há a revelação de distintos motivos que o impelem a pensar em um ou em outro sentido, não havendo, portanto, a existência de um consenso. O mesmo ocorre entre os profissionais entrevistados que compartilham da idéia da existência de dano e da possibilidade de indenização.

Eduardo, 45 anos, engenheiro florestal, professor universitário e pesquisador (MG) afirma que o impacto econômico é um dos danos possíveis de serem sofridos pelos proprietários rurais e afirma que “o rigor das leis e o peso de obrigação que incide no proprietário rural inviabiliza a sua propriedade, o obriga a descumprir a legislação. Tem que criar mecanismos que o estimule a cumprir a lei”. É favorável, assim, à indenização, mas acredita que “o mecanismo deve ser construído com representantes de vários setores envolvidos, assim teríamos mais compromisso de todos”.

Rodrigo, 61 anos, médico veterinário e pesquisador (MG) acredita que “impedir a sobrevivência no campo pode provocar o êxodo rural com conseqüências ainda maiores na favelização das grandes cidades”, daí porque se diz “francamente favorável à indenização, esta é a compensação que se espera”.

Mara, 43 anos, promotora de justiça (DF), também vislumbra os impactos negativos apontados pelos entrevistados acima quando diz que

- não há como afastar o prejuízo econômico daquele que tem sua propriedade restringida, ainda mais se não houver um incentivo fiscal/compensação tributária. Merece reflexão, também, que tais restrições podem levar o proprietário e/ou seus familiares mudarem radicalmente de atividade, muitas vezes, deixando o campo para viver nas grandes cidades, sem estarem preparados (intelectualmente/emocionalmente/financeiramente) para tamanha odisséia. Essa situação tem impactos sociais (saúde, segurança, habitação, educação) em todas as esferas.

A entrevistada acredita que a indenização seria um elemento realmente razoável, mas faz uma ressalva e indagações, deixando transparecer a sua preocupação com as conseqüências do atendimento a este direito: “desde que a restrição seja realmente cumprida. Contudo, e se depois de receber a indenização o proprietário passar a utilizar a área? E se a mesma for vendida? O novo proprietário também receberá essa indenização?”

Perfeitamente compreensível esta preocupação, mas, de qualquer modo, é preciso ter em mente que o deferimento de uma indenização deve se dar em função de um dano efetivamente constatado. Para se indenizar aquilo que um proprietário rural ainda não teve como auferir - lucros cessantes, por exemplo -, é preciso fazê-lo com base na comprovação de que a preservação foi realmente levada a efeito e que houve ou certamente haverá o dano alegado. Uma interessante opção, aliás, seria fazer o pagamento periodicamente e não através da entrega de um valor único.

De qualquer modo, para muitos entrevistados, paira, sim, a idéia de uma necessária indenização. Pedro, 41 anos, engenheiro florestal, pesquisador e consultor (MG) diz que “se não é permitido fazer o manejo florestal, o mínimo que se deve fazer é indenizar pelo não uso da área”, enquanto Joel, 48 anos, promotor de justiça (SE) argumenta que “poderá ocorrer algum dano econômico no caso de propriedades rurais pequenas e que as áreas reservadas legalmente, pelo seu tamanho, afetem a sustentabilidade econômica da exploração feita pelo proprietário. Neste caso, o dano deve ser reparado com indenização pelo Estado”. Para João, 42 anos, advogado (SP), por sua vez, “o proprietário tem que ser indenizado/compensado e/ou teria que haver mais instrumentos de compensação ambiental (...). UCs têm que ser

compensadas/indenizadas. APP entendo que não, mas precisa ver o grau de compromisso da propriedade. RL, questionável”.

Dalila, 46 anos, contadora, professora universitária (PR) é direta quando afirma: “defendo justamente essa idéia, afinal, a preservação da natureza é de interesse de todos (CF, art. 225) e todos devem arcar com o ônus, não somente o proprietário rural”. Esta posição é compartilhada por Célia, 29 anos, advogada, professora universitária (MG), quando esta diz:

- O dano ambiental não ocorre por responsabilidade de uma só pessoa, mas de inúmeras outras situadas em distintos tempos históricos e espaços. Parece incompatível, aliás, dizer que o meio ambiente é responsabilidade de todos e depois a responsabilidade recair em apenas um ou alguns.

(...) a única coisa no Brasil que está realmente socializada é a previdência, tanto que, agora, até inativo paga.

(...) Penso que a solução pode passar pela solução da questão do tombamento que é um ônus com o qual o proprietário tem que conviver.

(...) quando eu trabalhei com reforma agrária eu pude perceber que há casos onde as APPs e RLs ocupam um espaço tal que acaba restando pouco para a produção. Aí eu pergunto: o que sobra, em termos qualitativos, para o indivíduo sem o sonho dele? Ele tem uma propriedade onde a maior parte é separada para a preservação e o meio ambiente natural fica, então, maior do que o homem. Ora, quando se estuda o meio ambiente a gente verifica que o homem está inserido dentro dele, então você retira do homem todo o restante porque este restante é maior do que ele. Nós precisamos produzir, precisamos de alimento, de água, e como é que isto fica se o meio ambiente passa a ser visto em termos absolutos.

Pelo que se depreende das falas acima, as entrevistadas apontam para uma importante questão que é a do compartilhamento dos bônus e ônus sofridos pelo proprietário rural em sua propriedade. Não há que se dizer que, com o uso privado do bem, os bônus não sejam repartidos, afinal, a produção de alimentos e de outros produtos primários também consiste num elemento de usufruto direto e indireto de toda uma população. Se o proprietário produz, todos serão beneficiados, se não o faz, todos sofrerão o prejuízo pela escassez da produção. Do mesmo modo em que se houver a proteção do meio ambiente, todos serão beneficiados, ao contrário da sua inexistência, onde os prejuízos serão suportados por toda a coletividade.

Deveras, da propriedade rural, o proprietário retira o instrumento para auferir a sua renda, assim como um magistrado, funcionários públicos, integrantes do Poder Executivo e Legislativo tiram dos cofres públicos os seus rendimentos mensais ou um empresário urbano de seu estabelecimento comercial. Não há que se dizer que, antes da existência destas regras restritivas os bônus não eram repartidos, como agora se pretende repartir os ônus. Os bônus sempre existiram, já que a produção advinda do campo (silvicultura, agropecuária, etc.) é uma exigência da própria sociedade que

consome estes bens. A fruição dos bens advindos da propriedade privada sempre foi coletiva. A sociedade funciona através da repartição de competências: uns optam por uma determinada atividade, enquanto outros são obrigados a ela. Se há injustiça na repartição destas competências, trata-se de uma questão social, econômica, histórica e cultural, mas isto não pode ser repassado em tons de vingança ao homem do campo.

Nesta toada, Lúcia, 28 anos, doutoranda em ciência florestal (MG) acha justa a indenização e diz que:

- Podem ocorrer danos econômicos, no caso da família depender integralmente ou em grande parte da renda gerada na propriedade. No caso de não haverem medidas reparadoras acredito que podem ser de longo prazo, visto que pode demorar até os membros da família conseguirem um emprego, especialmente se não forem adequadamente capacitados.

Rosa, 42 anos, professora de economia (RS), defende a compensação, mas levanta dúvidas sobre o fato dela bastar por si só, quando diz: “Entendo ser uma justa retribuição ao proprietário; resta saber se a indenização por si só bastará. Talvez tivesse que aumentar a fiscalização”.

Rafael, 52 anos, advogado, doutrinador (PA), por sua vez, levanta uma série de questões e destaca a omissão do Poder Público quanto à necessidade de implantação do zoneamento econômico-ecológico, bem como, inclusive, quanto à ausência de inventário das terras devolutas que deveriam ser destinadas à preservação do meio ambiente, conforme mandamento constitucional, inclusive. Daí é que afirma:

- o dano é certo. A questão a ser posta é o reconhecimento ou não do “*pat*” (Bandeira de Mello), ou seja, se a RL possui benefício para o “corpus” ou também vai além dele. Se outros estão se beneficiando, há enriquecimento ilícito desses. Atualmente o Código Civil demonstra isso com o conceito de “abuso de direito”. De qualquer forma, a questão de dano também não está bem posta, pois o proprietário rural não é o único “agente” dessa dinâmica. E as omissões do poder público quanto à inexistência de ZEE desde 1988 quando se tornou obrigatório? E as omissões em estabelecimento planejado das UCs? E a omissão do poder público em cumprir a obrigação do art. 103, par. ún., IV da Lei nº 8171/90? E a falta de aplicação da responsabilidade civil objetiva de forma correta, ou seja, na totalidade da cadeia consumidora, inclusive o final? E as terras devolutas que deveria ir para a preservação de ecossistemas e isso é ignorado (art. 225, §5º, CF/88). Defina dano, os agentes dessa dinâmica, insira o proprietário rural dentro desse contexto, para então se perguntar sobre o tema.

Quanto à indenização, Rafael, traz uma posição peculiar, mas bastante relevante para a discussão e cotejo às demais opiniões e decisões que vêm sendo tomadas junto aos tribunais pátrios, senão vejamos:

- Essa é uma posição antropocêntrica e ineficiente, como é a RL. O correto é a supressão do Código Florestal e a utilização da Lei 9985/00: faça o zoneamento, estabeleça as UCs e desapropriar toda a propriedade que seja

necessária ao estabelecimento de ecossistema equilibrado. Seria quase uma improbidade administrativa pagar por serviços ambientais inócuos, salvo o caso das matas ciliares, pois o pagamento de paisagem fragmentada não irá criar o benefício esperado.

Felipe, 44 anos, engenheiro florestal, pesquisador e professor universitário (MG), enfim, também traz uma posição bastante peculiar quando cotejada àquelas expostas pelos demais entrevistados. Estudioso do assunto, ele se revela descrente no que tange à possibilidade de indenização:

- Então o produtor passaria a cumprir a lei, deixaria os 30m, os 50m de nascente, topo de morro, ocuparia as encostas, onde é possível ocupar. Agronomicamente isto é quase inviável, técnica e economicamente. Aí eu digo: o Estado brasileiro não tem suporte financeiro para poder indenizá-los, a população brasileira não agüenta mais este custo e não tem necessidade de agüentar. Nós não estamos vivendo o fim do mundo. É simplesmente uma mudança de cultura, uma mudança de utilização gradativa em que os recursos ambientais passam a ser mais valorizados - até porque, pela lei da oferta e da demanda, hoje tem menos oferta - e o produtor passa a deixar regeneradas determinadas áreas, mas desde que ele possa usar os recursos. Ele vai deixar regenerar; aquelas áreas vão virar floresta; virando floresta ele pode manejar, tirar alguma quantidade daquele volume de madeira e vender carvão. Ele não precisa receber indenização, ele não precisa sair da propriedade dele. Tem que mudar um pouco a cultura de uso. Caso o produtor tenha pastagem, eu penso que a pastagem não é compatível com a função da área de preservação permanente, então estas áreas têm que ser regeneradas, mas o produtor não precisa deixar de tocar, ele pode manejar aquela área. E ele manejando, vai garantir a função hidrológica. Agora, e os produtores que têm outras culturas. Vamos imaginar o café. Ele precisa abrir mão deste café? Será que a própria lavoura do café, manejando o solo, de modo conservador, não pode garantir a função hidrológica? Se pode, por que ele tem que abdicar? O produtor de florestas, de plantios florestais. Aquela floresta, manejada de uma forma diferenciada, não pode garantir a função hidrológica daquela área onde está. Então por que abdicar daquela área? Então tem que ver como estas áreas estão sendo ocupadas? E como este tipo de ocupação, qual é o papel hidrológico e se este papel está próximo do que a sociedade quer.

Não há dúvida de que a discussão do posicionamento dos diversos profissionais entrevistados é importante para se entender a complexidade da questão, bem como a dificuldade que os tribunais pátrios têm tido para enfrentá-la. Não obstante, já há farta jurisprudência acerca da possibilidade de indenização das áreas da preservação permanente e reservas legais existentes dentro das propriedades rurais.

Ocorre que, como adiante se verá, não foi possível encontrar demandas requerendo, exclusivamente, a indenização pela restrição ambiental havida nestas áreas – daí não ser possível concluir que a jurisprudência caminha no sentido de prever a sua indenização independente de uma ação de conteúdo expropriatório, mas, tão-somente,

em ações envolvendo desapropriações indiretas⁸⁸, onde a indenização das APPs e RLs seria imputada dentro da avaliação de todo o imóvel, num nítido reconhecimento do seu valor econômico para o proprietário.

Óbvio que o raciocínio de se indenizar, por desapropriação indireta, os imóveis onde há tamanha restrição pela implantação das áreas protetivas aptas a impedir o uso da propriedade, incluindo-as, inclusive, no cômputo do montante indenizatório, pode, no futuro, conduzir, igualmente, ao raciocínio de que se deve indenizá-las independentemente da prévia existência de uma desapropriação indireta de todo o bem onde elas estejam inseridas. No entanto, isto, até o momento, não foi levado a efeito pelas decisões judiciais de que se tem notícia.

Importa registrar, aliás, que não há muita discussão quando a APP é decorrente de ato meramente administrativo ou de legislação de categoria hierarquicamente inferior à legislação federal (no caso, o CF), como é uma lei municipal, por exemplo. Isto é o que pode ser extraído da decisão exarada em razão da Apelação Cível n.º 1996.72.00.002664-6 (SC) junto à 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, senão vejamos:

A delimitação de Área de Preservação Permanente - APP - por lei municipal deve observar as restrições já contidas na legislação federal de proteção ao meio ambiente, notadamente o Código Florestal (Lei n.º 4.771/65). - Nessa senda, havendo a Lei Municipal n.º 2.193/85 - Plano Diretor dos Balneários de Florianópolis - estabelecido restrições absolutas ao uso do direito de propriedade dos Autores, reconhece-se o direito à indenização em relação à parcela do imóvel não enquadrada em nenhuma das hipóteses dos arts. 2º e 3º do Código Florestal Federal, assim como a parcela do terreno coberta por mata atlântica, porquanto suscetível de exploração econômica, ressalvada a reserva legal (que, à época da entrada em vigor da lei municipal, era de 20% sobre a cobertura arbórea, a teor do então vigente art. 16, a, do Código), excluída da indenização, ademais, a área relativa a terreno de marinha, por ser de propriedade da União, sendo aqueles meros ocupantes. - Liquidação do julgado por artigos (art. 603 do CPC), a determinar a classificação, avaliação e indenização de toda área que não encontre restrições ambientais referidas na Lei n.º 4.771/65, excluindo-se os terrenos de marinha. - Adequando a condenação dos ônus sucumbências, deve o Município de Florianópolis arcar com as custas processuais e com o pagamento de honorários ao advogado da parte autora, que, considerando o excelente trabalho desenvolvido e a teor do que dispõe o art. 20, §§ 3º e 4º, do CPC, restam fixados, excepcionalmente,

⁸⁸ Conforme dispõe o art. 5º, XXIV da CRF/88, “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”, no entanto, nem sempre tal procedimento é levado em consideração, no que a doutrina e a jurisprudência desenvolveram a noção de desapropriação indireta. Para Meirelles (2002, p.570), “a desapropriação indireta não passa de esbulho da propriedade particular e, como tal, não encontra apoio em lei. É situação de fato que se vai generalizando em nossos dias, mas que a ela pode opor-se o proprietário até mesmo com os interditos possessórios. Consumado o apossamento dos bens integrados no domínio público, tornam-se, daí por diante, insuscetíveis de reintegração ou reivindicação, restando ao particular espoliado haver a indenização correspondente, da maneira mais completa possível”.

em 15% sobre o valor futuro da condenação, a ser apurado em liquidação (TRF4, 2008).

O bom senso aí prevalece, mas o ponto central da questão está em saber se é possível a indenização pela restrição do uso das APPs e RLs independente dos casos de desapropriação indireta e em função exclusivamente dos mandamentos restritivos do próprio CF. Como dito, tal análise, talvez até mesmo por inexistência de demanda judicial neste sentido, ainda não foi feita.

Os precedentes judiciais são muito importantes para a solução de novos casos que podem surgir, daí ser interessante trazer a lume a ementa de algumas decisões exaradas, notadamente pelo STJ e pelo STF, posto que, como já aludido alhures, vêm firmando entendimento no sentido de que as áreas de preservação ou as áreas cuja restrição de uso seja imposta pelo poder público para fins de preservação ambiental, esvaziam a propriedade do seu conteúdo econômico e são, portanto, indenizáveis.

Desapropriação. Mata de preservação permanente. Indenizabilidade. As matas de preservação permanente são indenizáveis, visto que, embora proibida a derrubada pelo proprietário, persiste o seu valor econômico e ecológico. Recurso Extraordinário não conhecido. (STF, 1983).

Recurso Extraordinário – Estação Ecológica – Reserva Florestal na Serra do Mar – Patrimônio nacional (CF, art. 225, §4º) – Limitação administrativa que afeta o conteúdo econômico do Direito de Propriedade – Direito do proprietário à indenização – Dever estatal de ressarcir os prejuízos de ordem patrimonial sofridos pelo particular – RE não conhecido.

- incumbe ao Poder Público o dever constitucional de proteger a flora e de adotar as necessárias medidas que visem a coibir práticas lesivas ao equilíbrio ambiental. Esse encargo, contudo, não exonera o Estado da obrigação de indenizar os proprietários cujos imóveis venham a ser afetados, em sua potencialidade econômica, pelas limitações impostas pela Administração Pública.

- A proteção jurídica dispensada às coberturas vegetais que revestem as propriedades imobiliárias não impede que o dominus venha a promover, dentro dos limites autorizados pelo Código Florestal, o adequado e racional aproveitamento econômico das florestas nela existentes. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais em geral, tendo presente a garantia constitucional que protege o direito de propriedade, firmou-se no sentido de proclamar a plena indenizabilidade das matas e revestimentos florestais que recobrem áreas dominiais privadas objeto de apossamento estatal ou sujeitas a restrições administrativas impostas pelo Poder Público. Precedentes.

- A circunstância de o Estado dispor de competência para criar reservas florestais não lhe confere, só por si – considerando-se os princípios que tutelam, em nosso sistema normativo, o direito de propriedade –, a prerrogativa de subtrair-se ao pagamento de indenização compensatória ao particular, quando a atividade pública, decorrente do exercício de atribuições em tema de direito florestal, impedir ou afetar a válida exploração econômica do imóvel por seu proprietário.

- A norma inscrita no art. 225, § 4º, da Constituição deve ser interpretada de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5º, XXII, da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente à compensação financeira

devida pelo Poder Público ao proprietário atingido por atos imputáveis à atividade estatal. O preceito consubstanciado no art. 225, § 4º, da Carta da República, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira), também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental.

- A ordem constitucional dispensa tutela efetiva ao direito de propriedade (CF/88, art. 5º, XXII). Essa proteção outorgada pela Lei Fundamental da República estende-se, na abrangência normativa de sua incidência tutelar, ao reconhecimento, em favor do dominus, da garantia de compensação financeira, sempre que o estado, mediante atividade que lhe seja juridicamente imputável, atingir o direito de propriedade em seu conteúdo econômico, ainda que o imóvel particular afetado pela ação do poder Público esteja localizado em qualquer das áreas referidas no art. 225, § 4º, da Constituição.

- Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a consagração constitucional de um típico direito de terceira geração (CF, art. 225, caput). (STF, 1995).

Recurso Extraordinário. Estação Ecológica Juréia –Itatins. Desapropriação. Matas sujeitas à preservação permanente. Vegetação de Cobertura. Indenização devida.

1.Desapropriação. Cobertura vegetação sujeita a limitação legal. A vedação de atividade extrativista não elimina o valor econômico das matas preservadas, nem lhes retira do patrimônio do proprietário.

2.Impossível considerar essa vegetação com elemento neutro na apuração do valor devido pelo Estado expropriante. A inexistência de qualquer indenização sobre a parcela de cobertura vegetal sujeita à preservação permanente implica violação aos postulados que asseguram os direitos de propriedade e a justa indenização (CF, artigo 5º, incisos XXII e XXIV).

3.Reexame de fatos e provas técnicas em sede extraordinária. Inadmissibilidade. Retorno dos autos ao Tribunal de origem para que profira nova decisão, como entender de direito, considerando os parâmetros jurídicos ora fixados (STF, 2002).

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO. ÁREA SUJEITA À PRESERVAÇÃO PERMANENTE. INDENIZAÇÃO DEVIDA. 1. A área de cobertura vegetal sujeita à limitação legal e, conseqüentemente à vedação de atividade extrativista não elimina o valor econômico das matas protegidas. Agravo regimental a que se nega provimento (STF, 2008).

Desapropriação. Floresta de preservação permanente. Indenização.

1.No ressarcimento por desapropriação, a floresta de preservação permanente que recobre o terreno deve ser indenizada pelo valor econômico que sua exploração poderia gerar, não fosse a vedação administrativa que a impede.

2.Deixar de indenizar as florestas seria punir quem as preservou homenageando aqueles que a destruíram (STJ, 1995).

Estes precedentes têm permitido que, já a nível de primeira instância, sejam concedidas indenizações, em razão do efeito confiscatório dos bens particulares, mesmo diante de restrições legitimamente consideradas no âmbito normativo. É o caso, por

exemplo, da decisão da Juíza da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre/RS, Dr^a. Viviane Miranda Becker, que muito sabiamente, abordou a questão, considerando a necessidade de partilha solidária dos prejuízos entre a propriedade e a sociedade beneficiada com as restrições ambientais:

O Decreto-lei n.º 3.365/41 apenas previu a hipótese de fato administrativo consumado, configurado pelo apossamento administrativo de bem particular, mas, em que pese a lei defina a somente a hipótese de desapropriação indireta pelo apossamento administrativo efetivo (esbulho consumado), a jurisprudência dos Tribunais Superiores reconhece a configuração de desapropriação indireta nos casos em que há, por razão de condutas administrativas restritivas lícitas, o esgotamento total ou quase integral do valor econômico da propriedade. Nesses casos, em nome da função social da propriedade, entende-se que o proprietário não merece arcar sozinho com tais prejuízos, devendo haver a partilha dos danos com todos os que são beneficiados (BECKER, 2008).

De qualquer modo há muito, ainda, o que avançar na discussão destas questões. A análise que vem sendo feita é estritamente disciplinar. O que é possível observar, até mesmo em função das entrevistas feitas neste estudo, é que os técnicos, notadamente da área econômica e florestal, têm, muitas das vezes, elaborado estudos englobando meramente os impactos econômicos que a legislação florestal revela junto aos proprietários rurais; outros estudiosos, por sua vez, têm buscado abordar os impactos sociais dela advindos; enquanto aqueles que militam na área jurídica, a seu turno, procuram fazer uma análise puramente sistemática e histórica de legislação florestal, compilando decisões judiciais, sem, contudo, enxergar todos os demais aspectos que circundam a questão e que devem ser levadas em consideração no momento de se aplicar a legislação.

A propósito, vale dizer que talvez o doutrinador que, até o momento, tenha tido maior acuidade no trato interdisciplinar da questão, tenha sido Moraes (2009), que nos brinda com uma obra onde há uma preocupação com os aspectos não somente normativos, mas ainda axiológicos, fáticos e técnicos que recobrem o tema.

Com efeito, o autor fez um trabalho onde, após análise detida e minuciosa dos dispositivos do CF brasileiro, cotejando-os com outras normas decorrentes de outros diplomas normativos, bem como com as decorrentes da própria CRF/88, considerando, ainda, os estudos técnicos que envolvem a matéria referente às APPs e RLs, conclui pela inconstitucionalidade destas figuras restritivas e pela sua completa inoperância, ainda que fossem consideradas constitucionais. Para ele, as RLs nunca foram recepcionadas pela CRF/88, enquanto as APPs teriam sido revogadas pelo art. 60 da Lei n.º. 9.985/00. Quanto às RLs, eis, de forma sucinta, o seu raciocínio:

A reserva florestal legal não garante a efetividade da proteção: a) dos processos ecológicos essenciais; b) da diversidade e da integridade do patrimônio genético do país; c) dos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; e d) da função ecológica e da extinção de espécies; então as regras legais de reserva legal florestal não se ajustam ao atual sistema constitucional, ou seja, esse sistema cênico e arcaico não foi recepcionado pela atual Constituição (MORAES, 2009, p. 296).

No que tange, por sua vez, à questão da revogação das APPs pela Lei nº. 9.9985/00, o autor afirma que:

A APP do art. 2º do Código Florestal foi transformada em Reserva Ecológica pelo art. 18 da Lei nº. 6.938/81, levando-se à incômoda verdade de que desde 1981 não mais existe APP e sim Reserva/Estação Ecológicas.

(...)

O art. 18 da lei nº. 6.938/81 retirou o objeto do art. 2º do Código Florestal do campo de coerção. Desde julho do ano de 2000, as áreas abrangidas pelas Reservas/Estações Ecológicas deixaram de existir e com isso qualquer limitação/restricção sobre esse território.

(...)

Por tudo isso, está clara a revogação do art. 2º da Lei nº. 4.771/65 e do art. 18 da Lei nº. 6.938/81, persistindo como regime de APP apenas as áreas que atualmente assim se classificam em razão dos arts. 3º e 4º do Código Florestal (MORAES, 2009, p. 37-38).

Além destas assertivas, o autor alerta para o enorme passivo ambiental do Estado, já que afirma que, somente na Amazônia Legal, 75% das terras são de proteção integral, valor mais do que o suficiente, a seu ver, para atender aos comandos constitucionais previstos no art. 225, já que a União e os Estados estariam proibidos de utilizar terra devoluta que não seja para a proteção do meio ambiente, salvo parecer técnico apto a demonstrar a inexistência de interesse ambiental sobre a área. É diante disso que o autor afirma que o “problema é policial, nunca ambiental” e faz uma crítica à inexistência do zoneamento ecológico-econômico, dizendo, enfim, ser “mais fácil culpar o particular do que cuidar dos seus próprios bens” (MORAES, 2009, p. 275).

Trazidas estas diferentes abordagens sobre o tema, não é possível finalizar sem frisar, outrossim, que tramitam no Congresso Nacional inúmeros projetos de Lei com o objetivo de alterar o CF brasileiro e que estes projetos da alçada legislativa somente serão eficazes após sua promulgação se, além de buscarem um consenso ou, ao menos, entendimento entre os ambientalistas e os proprietários rurais, buscarem imprimir, ainda, uma leitura realmente interdisciplinar da matéria, situação que não vem sendo infelizmente vislumbrada até o momento.

Uma Lei, para ser eficaz, deve permitir uma leitura territorializada da questão ambiental, de acordo com as peculiaridades econômicas, sociais, ambientais, históricas e culturais dos seus destinatários. Somente, assim, será possível realmente ponderar,

com base nos anseios da Justiça Social, os bens e interesses jurídicos que pairam sobre a questão.

3.4 Pagamento por serviços ambientais: perspectivas no Brasil e no mundo

Diante das considerações e perspectivas até aqui tecidas, é possível vislumbrar a política de pagamento de serviços ambientais como uma alternativa viável não somente para promover a conservação e/ou preservação ambiental necessária, mas, ainda, para garantir uma existência digna àquele proprietário rural que, depende de sua produção, inclusive para sobreviver, não tendo meios de buscar modos alternativos para suprir a falta que as APPs e RLs lhe fazem.

Ainda que estes programas de PSA sejam voltados à provisão dos serviços ambientais propriamente ditos e não à redução da pobreza no meio rural, é possível vislumbrá-los como um importante fator para a promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, economicamente sustentado e socialmente incluyente (SACHS, 2004). Inúmeros programas de pagamentos por serviços ambientais estão sendo implantados em todo o globo, sendo a maioria deles ligada a incentivos de conservação florestal (FAO, 2007).

Os entrevistados compartilham, de um modo geral, da opinião de que tais programas constituem um instrumento idôneo e importante para a proteção das áreas florestais no meio rural, sendo passíveis de estimular os proprietários rurais à prestação de serviços ambientais, senão vejamos.

Cristina, 31 anos, advogada (SP), acredita que “se não houver estímulo financeiro dificilmente haverá proteção de áreas rurais”, enquanto João, 42 anos, advogado (SP) diz que “incentivos são sempre mais positivos do que sanções. Ainda mais quando isoladas e desmedidas como as previstas na lei de crimes ambientais”. Já Rodrigo, 61 anos, médico veterinário e pesquisador (MG) diz, particularmente sobre o exemplo de Costa Rica: “Tive oportunidade de ler um pouco a respeito e de conhecer *in loco* as atividades. Acho um exemplo a ser imitado”, no que informa, em seguida:

- A FAO criou um programa baseado em dois aspectos (biodiversidade, seqüestro de carbono captura) atribuindo notas para pagamento pela preservação ambiental. Assim atribui percentuais de um determinado valor ao proprietário: Nota zero para pastagem degradada e cultivos de ciclo curto; Nota 0,2 para pastagem natural sem árvores; Nota 0,5 Pastagem melhorada sem árvore e cultivo semi-perenes; Nota 0,6 pastagem natural com baixa densidade de árvores (-30 arvores/ha) e pastagem com cercas vivas; Nota 0,7 cultivo homogêneo de frutíferas. Nota 0,8 banco forrageiro para gramíneas de corte; nota 0,9 banco forrageiro para corte de lenhosas; Nota 1,0 para pastagem natural com alta densidade de árvores, policultivo de frutas; Nota

1,5 para bosques ribeirinhos; Nota 1,7 para matas secundárias e nota 2,0 para matas primárias. Acho que isso poderia ser um princípio.

Joaquim, 44 anos, engenheiro florestal e professor (MG/ES) acredita na idéia:

- acho interessante essa visão de compensação, já ouvi dizer que o governo atual tinha vontade de começar a executar aqui no Brasil um sistema parecido com o da Costa Rica, mas acho que ficou engavetado”.

(...)

sou a favor, mas em um período até o produtor se recuperar do dano causado pela ocupação das Apps. Seria um pagamento proporcional a área ocupada indevidamente e com políticas públicas, aplicação técnicas e investimentos em pesquisa e extensão na área de silvicultura, agrosilvicultura, agrosilvipastoril, agroturismo, apicultura e incentivos de produção e uso de produtos fármacos de origem vegetal”.

Jane, 28 anos, promotora de justiça (MG) diz: “acredito que políticas públicas que objetivam incentivar a preservação ambiental devem ser estudadas e implantadas, e que exemplos bem sucedidos – como talvez seja o caso da Costa Rica - devem ser copiados no Brasil”, posição esta compartilhada por José, 53 anos, contabilista e empresário (SP), para quem se trata de iniciativas interessantes, pois “deixar a floresta em pé tem mais valor do que derrubá-la”, razão pela qual acredita que “cabe aos governos apoiarem os pequenos proprietários com recursos financeiros e tecnológicos que possam garantir a proteção do meio ambiente”.

Neste mesmo sentido é o entendimento de Dalila, 46 anos, contadora e professora universitária (PR) e Joel, 48 anos, promotor de justiça (SE), que acreditam, respectivamente, que:

- É uma alternativa justa. A política adotada em Nova York também é interessante. Lá se gasta para que a água não seja contaminada e não para descontaminá-la. O protetor (produtor rural) recebe incentivos financeiros e apoio técnico para o tratamento de resíduos domésticos e animais, as áreas de nascentes e cursos d’água são cercadas, bombas são instaladas, enfim, as áreas ambientalmente são protegidas para que a água não seja contaminada. (...) Minha sugestão é que seja instituída a cobrança pelo uso da água e o valor repassado a comitês de bacia hidrográfica e destes, para os protetores ambientais. No entanto, pesa sobre a população brasileira, uma das maiores cargas tributárias do mundo, além de gastos com a saúde, segurança e educação devido a ineficiência estatal. O que precisa acontecer é uma redução da carga tributária e dos gastos públicos antes que a cobrança pelo uso da água seja instituída.

- São importantes instrumentos de preservação ambiental e de equilíbrio sócio-econômico associado a estas práticas ambientalistas.

(...)

A concessão de subsídios fiscais e recursos financeiros baratos para aumentar a produtividade da propriedade rural que mantém tais práticas ambientais corretas, são instrumentos muito eficazes para incentivar a perpetuação e o incremento de tais práticas preservacionistas, sem que isto estimule a “picaretagem ecológica.

Alguns entrevistados, porém, apesar de entenderem pertinentes e viáveis instrumentos econômicos com o fito de promoverem o PSA, apresentam ressalvas. É o caso, por exemplo, de Roberto, 51 anos, procurador e professor universitário (MT), para quem

- A gestão ambiental eficaz pressupõe o emprego de instrumentos econômicos (incluindo o pagamento pelo desmatamento evitado), mas também essa alternativa exige um aprimoramento nos mecanismos de comando-e-controle que devem funcionar de forma complementar, pois do contrário, se para o produtor for mais compensador descumprir a lei, ele continuará a fazê-lo.

Mara, 43 anos, promotora de justiça (DF), considera estes serviços interessantes, com a ressalva de que sejam entendidos como uma ação afirmativa temporária “ou seja, até que o comportamento ambiental responsável seja a tônica da sociedade”. Assim é que: “Entendo possível a criação de incentivos fiscais, diminuição de impostos (ITR, etc), preferência em concorrências públicas, juros mais baixos em empréstimos feitos para custear produção, etc”.

Pedro, 41 anos, engenheiro florestal, pesquisador e consultor (MG), fala até na criação de um ministério próprio, o Ministério das Florestas para delas cuidar, quando afirma que:

- Isso talvez seja cabível em situações pontuais. Temos é que incentivar o mercado de produtos florestais no Brasil, e fazer com que as florestas não sejam assistidas, nem pelo Ministério do Meio Ambiente, nem pelo Ministério da Agricultura, mas sim, com a criação do Ministério das Florestas. Somente assim, uma atividade tão peculiar, começará de fato a ser visualizada com a grandeza que merece.

Para Rosa, 42 anos, professora de economia (RS) o benefício econômico é viável,

- desde que seja constantemente fiscalizado e com resultados à amostra. A vantagem econômica pode vir na forma de bens de capital, como máquinas, estrutura física, ou mesmo algum incentivo a exportação.

(...)

O Brasil tem o privilégio de possuir uma larga extensão de terras cultiváveis. O proprietário rural é um empresário (pequeno ou grande) e como tal, deve ser estimulado, precisa de incentivos para produzir e ofertar seus produtos ou serviços no mercado. Porém, estímulo não é sinônimo de adoção; o governo sempre precisa fazer as contas e gastar somente o que pode.

Lúcia, 28 anos, doutoranda em Ciência Florestal (MG), por sua vez, faz suas considerações acerca da questão ao dizer:

- Acredito que são políticas interessantes, mas que exigem um elevado grau de planejamento para que funcionem corretamente.

(...)

Acho que algum tipo de pagamento pelo carbono estocado na vegetação poderia ser feito com base em preço de mercado.

Tiago, 49 anos, advogado, professor, procurador (RJ), também apresenta a sua ressalva:

- desde que não signifique um privilégio, mas uma compensação. O vislumbre de algum outro modo pressupõe um estudo mais aprofundado, um conhecimento mais completo, que não tenho. Sei que algumas medidas não devem ser tomadas, como, por exemplo, incentivos fiscais para ocupação de terras florestadas, como já se fez no Brasil e contribuíram para boa parte do desmatamento.

(...)

Pode ser um modelo eficaz, pelo que contém de estímulo. Observo que a modalidade do pagamento é uma forma que vem sendo adotada em diversos tipos de programa de promoção social. Ocorre-me pensar que um dos fundamentos da adoção generalizada dessa forma é a compreensão de que o dinheiro é melhor gasto por quem deve gastá-lo no final do processo (observados, necessariamente, os requisitos do programa e os mecanismos de controle).

Ainda sobre o assunto, Eduardo, 45 anos, engenheiro florestal, professor universitário e pesquisador (MG), apresenta uma dificuldade, ao apontar para o problema da burocracia e corrupção existentes no Brasil:

- Tem que ter compensação sim, mas com compromisso de todos, com responsabilidade. Ai sim o pequeno, o médio e o grande poderá preservar o meio ambiente. O problema é que no Brasil o governo e os órgãos responsáveis pela execução da política ambiental arrecadam grandes volumes de dinheiro com taxas, impostos e demais formas de contribuições, mas todos os mecanismos utilizados são centralizadores, este dinheiro chega para as instituições e se perde nos confusos caminhos da burocracia e não chegam onde deveria chegar, nas mãos do produtor rural para ele preservar parte da sua propriedade, das nascentes, etc.

(...)

Sou favorável, mas o mecanismo deve ser construído com representantes de vários setores envolvidos, assim teríamos mais compromisso de todos.

Já Rafael, 52 anos, advogado e doutrinador (SP) faz um alerta, apontando para a necessidade de se definir bem o objetivo final, sob pena de ineficácia do instrumento:

- Mas o que você pretende, plantar árvores ou restabelecer a biodiversidade? Uma coisa não tem nada a ver com a outra. Se for a questão do carbono, existem espécies exóticas muito mais adequadas que o restabelecimento da vegetação original. Exemplo: a vegetação de cerrado é aberta e variada, tendo seqüestro de carbono em "x". Eucalipto vai bem no cerrado e tem taxa de seqüestro maior. A Constituição Federal fala em meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que é algo muito mais expressivo e profundo do que 'plantar árvores'. Quem algum dia falou sobre algum animal? 99% das vezes só falam em plantar árvores! As florestas não sobrevivem sem a síndrome de dispersão zoocórica.

A preocupação do entrevistado é inteiramente relevante para o entendimento e busca de eficácia na implantação de uma política pública de PSA, já que a atenção pontual, descontextualizada e compartimentada com as questões ambientais não é capaz de atingir o objetivo de proteção de um meio ambiente ecologicamente preservado, tal

qual aludido na CRF/88. Qualquer programa de PSA que se queira concretizar deve considerar este fato, sob pena de não cumprir a sua função.

Sem embargo, em que pesem as críticas trazidas por muitos dos entrevistados, o fato é que a grande maioria compartilha da necessidade de adoção de instrumentos econômicos ao lado dos instrumentos de comando-e-controle, como forma de se imprimir a proteção ao meio ambiente de maneira eficaz. E mais: tais instrumentos são vistos como importantes mecanismos de mitigação dos impactos econômicos e sociais enfrentados por inúmeros proprietários rurais que têm a sua produção reduzida em razão da necessidade de proteção ambiental que lhes é imputada.

Passamos, pois, a verificar alguns destes programas direcionados ao pagamento de serviços ambientais das mais diversas naturezas, como, por exemplo, de serviços hidrológicos, de serviços florestais, de serviços de seqüestro de carbono, dentre outros. Ao que tudo indica, tais programas estão se alastrando pelo mundo e vêm contando com o suporte de inúmeros agentes econômicos, inclusive do Banco Mundial.

Nesta seara, cumpre destacar que a Costa Rica possui um programa de PSA muito citado na literatura e cujos moldes e princípios têm servido como parâmetros à elaboração de políticas públicas neste sentido. Esta experiência é considerada pioneira no sentido de alcançar metas ambientais através da criação de mercados para os benefícios ecossistêmicos advindos das florestas.

A preservação das florestas pelos proprietários de terra em Costa Rica traz, ao mundo, inúmeros benefícios, em função principalmente da provisão do seqüestro de carbono e da preservação da biodiversidade, bem como, ainda, aos próprios costarriquenhos pela provisão, por exemplo, de serviços hidrológicos e de ecoturismo. Autores como Chomitz *et al.* (1998) observam que a cobertura florestal deste país havia passado de mais de 50% para somente 29% no ano de 1986, já que a agricultura e, especialmente, a pecuária, a haviam substituído. No entanto, segundo informação do *Fondo Nacional de Financiamiento Forestal* (FONAFIFO, 2009), com a adoção, em 1996, da Lei Florestal n°. 7.575 (LF) - nova lei florestal da Costa Rica -, passa-se a reconhecer os seguintes serviços ambientais providos pelas florestas: a mitigação das emissões de gases de efeito estufa (fixação, redução, seqüestro, armazenamento e absorção); os serviços hidrológicos, através da proteção da água para uso urbano, rural ou hidrelétrico; a proteção da biodiversidade, para a sua conservação e uso sustentável, científico e farmacêutico, de investigação e melhoramento genético, assim como para a

proteção de ecossistemas e formas de vida; e, enfim, a provisão de beleza cênica natural, para fins turísticos e científicos.

Interessante observar que, conforme descrito no artigo 1º da LF, constitui função essencial e prioritária do Estado, o zelo pela conservação, proteção e administração das florestas naturais, bem como pela produção, aproveitamento, industrialização e fomento dos recursos florestais do país destinados a este fim, de acordo com o princípio do uso adequado e sustentável dos recursos naturais renováveis, devendo-se velar, ainda, pela geração de emprego e pelo incremento na vida da população rural, mediante a sua incorporação nas atividades silviculturais (COSTA RICA, 1996). Este objetivo abriga todo o espírito da LF, revelando a preocupação do Estado e dos particulares com todos os elementos integrantes do meio ambiente, inclusive com a própria pessoa humana, razão de ser da proteção dos demais.

No que tange ao programa de PSA propriamente dito, o FONAFIFO (2009) informa que consiste em um reconhecimento por parte do Estado, aos proprietários e possuidores de florestas e plantações florestais, quanto aos serviços ambientais que eles provêm e que incidem diretamente na proteção e melhoramento do meio. Sua característica mais importante é, segundo o órgão, a troca do conceito tradicional de “subsídio ou incentivo” para o de “reconhecimento econômico” pela prestação de tais serviços.

O FONAFIFO, a propósito, é o responsável pela administração dos recursos de financiamento do programa, cuja fonte principal era, conforme disposto no art. 69 da LF, um terço do montante arrecadado com o imposto seletivo de consumo de combustíveis e outros hidrocarbonetos (COSTA RICA, 1996), mas que, atualmente, com a lei de simplificação tributária instituída no país, passou a corresponder a 3,5% do imposto único de combustíveis (FONAFIFO, 2009).

Vale ressaltar que, conforme descrito no art. 47 da LF, o patrimônio do FONAFIFO será constituído, também, por outros recursos, além daquele decorrente do percentual acima mencionado, sendo eles, exemplificativamente: aportes financeiros recebidos do Estado, mediante orçamentos ordinários e extraordinários da República ou outros mecanismos; doações ou créditos advindos de organismos nacionais e internacionais; créditos que o FONAFIFO obtenha, assim como recursos captados mediante a emissão e colocação de títulos de crédito no mercado; recursos provenientes da conversão da dívida externa e do pagamento dos serviços ambientais pelo setor público ou privado, nacionais ou internacionais; recursos provenientes da recuperação

de empréstimos ou créditos de desenvolvimento outorgados; produtos financeiros que sejam obtidos de investimentos transitórios; 40% do montante das entradas provenientes do imposto da madeira; emissões de bônus florestais aprovados e aquelas que sejam emitidas no futuro; e, enfim, outros recursos que possam ser captados para cumprir os seus fins.

O governo costarriquenho age como um intermediário na venda dos serviços ambientais, fazendo-o voltado tanto para compradores domésticos quanto internacionais, de modo que os recursos provenientes desta venda – bem como de outros fundos, como o aludido percentual que recai sobre a taxa de combustível e os outros recursos acima citados – são usados, pois, para financiá-los. Alguns serviços são providos diretamente pelo governo, através dos seus parques nacionais e outras terras públicas, no entanto, a parte mais inovadora deste sistema é a provisão destes serviços pelos proprietários rurais particulares através da assinatura de contratos (CHOMITZ *et al.*, 1998).

O FONAFIFO (2009) informa que tem sido propiciada a participação de entes internacionais junto ao programa de PSA, como o Banco Mundial e o Fundo para o Meio Ambiente Mundial, por intermédio do Projeto “Ecomercados” e do governo alemão, mas, apesar de toda esta sistematização e público investidor, os recursos não têm sido suficientes para abastecer a crescente demanda, de modo que tem lhe restado desenvolver mecanismos e convênios com empresas privadas locais para gerar fontes alternativas de financiamento para o programa.

De qualquer modo, é preciso dizer que o programa de PSA da Costa Rica é promovido não apenas pelo seu órgão administrador e financeiro (FONAFIFO), mas por inúmeros atores interessados no desenvolvimento do setor florestal costarriquenho, incluindo, aí, outros órgãos dispostos na própria LF, tais como a Oficina Nacional Florestal, os Regentes Florestais, o Colégio de Engenheiros Agrônomos, dentre outros (FONAFIFO, 2009).

Para Chomitz *et al.* (1998), o pagamento por serviços florestais usualmente traz três tipos de ações: o reflorestamento, o manejo sustentável das florestas e a preservação florestal, havendo, ainda, a previsão para uma quarta ação, qual seja, a regeneração florestal. Os autores revelam, ainda, que o programa costarriquenho é firmado por um período de cinco anos e, como contraprestação, os proprietários rurais cedem os serviços ambientais para a FONAFIFO pelos mesmos cinco anos, depois dos quais eles são presumivelmente livres para negociar os seus preços ou vendê-los para terceiros

interessados. De qualquer modo, eles prometem manter ou proteger a floresta por um período ainda maior - de 20 anos (sendo, 15 anos, no caso de reflorestamento) -, obrigação esta que se torna pública através de registro, obrigando, inclusive, os futuros compradores da terra.

Vê-se, pois, que, de acordo com o programa, corretores da Costa Rica estabelecem contratos entre “compradores”, internacionais e domésticos, e “vendedores” locais de carbono seqüestrado, biodiversidade, serviços de bacias hidrográficas e beleza cênica. Outro mecanismo inovador de financiamento da conservação são as compensações ambientais, onde incorporadoras pagam por atividades de conservação como forma de compensação pelos danos inevitáveis que um projeto causa à biodiversidade (AM, 2005).

Chomitz *et al.* (1998) acreditam que intermediários locais são importantes para a inclusão dos pequenos clientes e pequenos proprietários de terra no processo, já que o programa envolve custos substanciais de transação elevados – notadamente quanto aos seus componentes fixos (planos de manejo florestal são menos onerosos, por hectare, para os grandes proprietários, por exemplo) -, tornando-se, pois, dispendiosos para eles, conquanto igualmente perceptível os elevados benefícios posteriores. Os intermediários poderão, assim, realizar economias de escala no que tange à organização, manejo e monitoramento destes pequenos clientes e proprietários, viabilizando, assim, a sua participação no programa.

Os autores prosseguem asseverando que, conquanto para a regularidade do programa, o proprietário rural deva estabelecer um plano de manejo para a propriedade que se torna parte integral do contrato, não há, por outro lado, a especificação ou a previsão de penalidades para o seu descumprimento, daí porque a única resposta possível a uma ofensa seria com base na lei civil que rege a quebra de contratos.

Alertam, ainda, estes autores para a existência de alguns desafios que acabam decorrendo de um esforço pioneiro como o é o Programa de PSA da Costa Rica, no que questionam: Como devem ser firmados os pagamentos? Devem ser uniformes ou diferenciados? Os participantes devem ser selecionados a partir de um esquema de ação ou de acordo, com um critério predeterminado? É mais importante recrutar os pequenos proprietários ou os grandes? Como pode ser definida uma linha base para o Programa Privativo Florestal? O governo deve monopolizar os serviços ou deve existir um mercado competitivo?

A literatura de um modo geral, a exemplo da FAO (2007), Kawaichi e Miranda (2008) e Maciel *et al.* (2008), identificam somente os aspectos positivos do programa, vendo-o como um exemplo a ser seguido pelos demais países. No entanto, além dos problemas apresentados por Chomitz *et al.* (1998) acima (custos elevados de transação, ausência de previsão de penalidades, bem como inúmeros outros desafios que precisam ser ainda superados), é importante considerar, ainda, que, conforme muito bem argumentado por Sánchez-Azofeifa *et al.* (2007), por se tratar de um programa de adesão voluntária, haverá, na maior parte das vezes – senão em todas elas – tão-somente contratos incidindo sobre aquelas áreas de menor produtividade e lucratividade e, portanto, com baixo custo de oportunidade, o que implica que, mesmo na ausência do programa, estas áreas teriam enorme parcela florestal intacta.

Chomitz *et al.* (1998) acreditam, a bem da verdade, que nem todos poderão ser compensados por todos os serviços ambientais que fornecem. Um sistema de pagamento fixo pode ser visto como não equitativo por aqueles excluídos da participação ou por aqueles que fornecem mais serviços. Já um sistema diferenciado de pagamento poderá ser visto como não equitativo por aqueles que recebem menores pagamentos.

De qualquer modo, as indagações e colocações acima, até mesmo pela posição de vanguarda de Costa Rica no que tange a esta questão relativa ao PSA, devem ser levadas em consideração pelos demais países e atores envolvidos em programas desta natureza, vislumbrando-se que o modelo é sujeito a falhas, mas também possui os seus pontos positivos. Afinal, apesar das distintas realidades, sempre é possível extrair lições das experiências anteriores.

Aliás, mesmo diante das deficiências apontadas, já é possível constatar, além da Costa Rica, diversos outros países que igualmente possuem importantes e positivas experiências no que tange à participação em mercados de serviços ambientais como uma alternativa econômica viável para a conservação e a promoção do desenvolvimento, destaque que pode ser dado ao México, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Colômbia, Equador, Honduras, El Salvador, Chile, Índia, África do Sul, dentre inúmeros outros.

No que tange ao México, é interessante observar, antes de mais nada, que o artigo 3º da sua Lei Florestal de 1992 – que sofrera pequena reforma em dezembro de 2001 - deixa bem delineada a situação da propriedade dos recursos florestais, quando afirma que a propriedade daqueles recursos florestais compreendidos dentro do território

nacional corresponde aos *ejidos*⁸⁹, às comunidades ou às pessoas físicas ou jurídicas que sejam proprietários dos terrenos de onde aqueles se situam, no que finaliza asseverando que “os procedimentos estabelecidos nesta Lei não alteram o regime de propriedade destes terrenos” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1992).

A Lei Mexicana, ao contrário da brasileira, trata, no inciso IV do seu artigo 33, da questão relativa ao fomento e retribuição pelos serviços ambientais prestados, ao afirmar que constitui prioridade da Secretaria do Executivo Federal e das demais dependências da Administração Pública Federal competentes, “impulsionar o uso eficiente, diversificado e sustentável dos elementos que integram os ecossistemas florestais, assim como valorizar e retribuir seus serviços ambientais, a fim de incrementar a participação do setor florestal na economia local e nacional” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1992).

A bem da verdade, pelo que dispõe o próprio artigo 33, há uma preocupação com o engajamento dos setores públicos e privados no aproveitamento sustentável dos recursos florestais, já que, conforme aduz, a Secretaria e as demais dependências da Administração Pública Federal competentes, levando em consideração o valor, as potencialidades e os custos dos recursos e atividades florestais, deverão estabelecer medidas, programas e instrumentos econômicos que sejam aptos a fomentar, induzir e impulsionar o investimento e participação dos setores públicos e privados na conservação, proteção, restauração e aproveitamento sustentável e uso múltiplo destes recursos, assim como para a promoção e desenvolvimento de reflorestamentos.

Diante deste mandamento, a Lei traça, como objetivos prioritários, além daquele inserto no inciso IV acima aludido, outros, como: incorporar os *ejidos*, as comunidades indígenas e demais proprietários e possuidores legítimos de recursos florestais à silvicultura e aos processos de produção, transformação e comercialização florestal, promovendo o seu fortalecimento organizativos e melhoramento social e econômico; induzir a integração, competitividade e modernização tecnológica das cadeias

⁸⁹ *Ejido* é, historicamente, uma propriedade rural de uso coletivo de grande importância na vida agrícola do México. Segundo informa Nascimento (2008, p.09), “os ejidos são uma forma de posse coletiva da terra, criada no processo de reforma agrária que a elite mexicana viabilizou para conter as pressões dos camponeses após a tentativa revolucionária de Villa e Zapata. Garantida legalmente pelo artigo 27 da Constituição mexicana, estas terras protegidas não poderiam ser vendidas, arrendadas ou hipotecadas; as famílias que saem delas cedem a posse para outros eventuais moradores de forma que o espaço é sempre utilizado pelas comunidades indígenas de diversas etnias. As pressões para alterar o artigo 27 se tornam cada vez mais fortes no âmbito das negociações do NAFTA e, em 1990, uma mudança na constituição torna os ejidos mercadorias, ou seja, passíveis de compra e venda à iniciativa privada ou aos grandes latifundiários”. Vê-se, pois, que os *ejidos* são uma entidade de produção e de organização social.

produtivas florestais e a formação de unidades de produção eficientes, que contribuam para que a atividade florestal seja rentável e competitiva; impulsionar a capacitação de produtores florestais, melhorar o manejo técnico para a conservação e fomentar a cultura florestal para propiciar o aproveitamento sustentável dos recursos florestais.

Vê-se, aliás, que, no próprio artigo 33 *in fine*, há a preocupação com o amparo dos beneficiários das medidas, programas e instrumentos econômicos que propõe, já que afirma que caberá à Secretaria, promovê-las e difundi-las a nível nacional, regional ou local, conforme o caso, com o propósito de que atinjam de maneira oportuna os seus beneficiários, devendo, ainda, ser estabelecidos os mecanismos de assessoria necessários para facilitar o acesso dos interessados aos instrumentos respectivos. De qualquer modo, pelo que dispõe o artigo 33, *bis*, os programas e instrumentos econômicos deverão prever a canalização efetiva e eficiente de apoios para fomentar as atividades florestais.

Dentro deste contexto normativo, é possível vislumbrar, no México, inúmeros projetos que foram ou estão sendo desenvolvidos com o intuito de remunerar os serviços ambientais prestados pelas propriedades rurais nele existentes. Um projeto piloto muito citado na literatura é o *Scolec Té*, cujo objetivo primordial é a prestação de serviço referente à captura de carbono. Seu financiamento vem sendo administrado pelo fundo BioClimático, sendo importante registrar a utilização do sistema de manejo de carbono do *Plan Vivo*, bem como a participação da Federação Internacional de Automobilismo (FIA) na aquisição das primeiras toneladas de carbono para suprir as suas emissões anuais na Fórmula 1 (SCOLEL TE, 2005).

Referido projeto, a bem da verdade, desenvolvido no sul do México, está inserido no mercado voluntário de crédito de carbono, de modo que a venda destes créditos são negociadas junto à bolsa voluntária de Chicago (Chicago Climate Exchange – CCX), com o fito de financiar, justamente, os esforços agroflorestais aptos a prestar os serviços ambientais de redução de emissões de gases do efeito estufa (AMBIENTE BRASIL, 2006). Segundo Andrade (2007) o início deste programa se deu no ano de 1996, quando a sua oferta era dirigida pelos agricultores indígenas da região de Chiapas neste país, muito embora houvesse, já ali, a previsão de que outros agricultores poderiam, no futuro, aderir ao programa. O autor cita, além da FIA, outros compradores interessados na aquisição destes serviços ambientais como a banda de rock *Pink Floyd*, o Fórum Econômico Mundial e a *Future Forest*.

Além desta iniciativa, não é possível deixar de mencionar outras quatro empreendidas sob a responsabilidade da Comissão Nacional Florestal (CONAFOR) no México, como parte da estratégia do Governo Mexicano em termos de fomento e pagamento por serviços ambientais prestados (CONAFOR, 2009). A primeira delas consiste no Programa de Serviços Ambientais Hidrológicos (PSAH), implantando no ano de 2003, após intensa negociação política e cujo objetivo primordial é a geração de renda, mediante o pagamento pelos serviços ambientais hidrológicos, para aqueles proprietários de terras cujas florestas sejam mantidas em bom estado de conservação.

Segundo informa Alix-Garcia *et al.* (2005), tal iniciativa surge notadamente a partir da constatação de que grande parte dos aquíferos mais importantes do país estão muito degradados e explorados, enquanto outra parte está no limite de seu equilíbrio. A partir daí, ainda que sem comprovação científica entre a relação degradação florestal-diminuição da qualidade e quantidade da água, buscou-se enfrentar estes problemas de modo conjunto e integrado, tratando da preservação florestal e da recarga e depuração dos aquíferos. Afinal, conquanto a maior preocupação do México com a implantação deste programa seja realmente com o problema da escassez da água corrente, parte-se da constatação de que as florestas fornecem uma variedade enorme de recursos ambientais, alguns dos quais transacionáveis no mercado num nível internacional, como a biodiversidade e a capacidade de seqüestro de carbono (ALIX-GARCIA *et al.*, 2005).

De fato, conforme explica a própria CONAFOR (2009), o objetivo do programa é, a bem da verdade, complementar outras iniciativas de conservação através de incentivos econômicos que permitam apoiar a luta contra o desmatamento em áreas com problemas hídricos. Informa, ainda, que o PSAH operou, em 2003, com fundos federais provenientes da arrecadação anual da cobrança pelo uso da água e que o recurso proveniente dos grandes usuários de água se incrementou em 2004.

Alix-Garcia *et al.* (2005), num ensaio crítico feito sobre o PSAH mexicano, onde se esforçou para extrair lições referentes ao processo político que conduziu o programa, bem como dos impactos dos pagamentos nas comunidades receptoras e do seu comportamento no tocante à gestão florestal, pôde concluir que a maior parte dos pagamentos não é, de fato, direcionada, àquelas comunidades que habitam as regiões cujas florestas sejam mais próximas ao entorno daqueles aquíferos mais ameaçados, razão pela qual acreditam que o programa se aproxima mais de uma política de distribuição de renda do que de pagamento pelos serviços ambientais prestados.

Uma outra iniciativa, surgida em novembro de 2004, foi o Programa para Desenvolver o Mercado de Serviços Ambientais por Captura de Carbono e Derivados da Biodiversidade e Fomentar o Estabelecimento e Melhoramento de Sistemas Agroflorestais (PSA-CABSA), cujo objetivo foi promover, entre os seus beneficiários, a realização de atividades que gerassem capacidades organizativas e de gestão local e regional, e fortalecessem as estruturas institucionais para que os proprietários e possuidores dos recursos florestais tivessem acesso aos mercados nacionais e internacionais dos serviços ambientais relacionados com a captura de carbono e com a biodiversidade dos ecossistemas florestais (CONAFOR, 2009).

Vale destacar que, segundo os dados fornecidos pela CONAFOR (2009), o investimento neste programa atingiu a marca de um bilhão, cento e vinte e dois milhões de pesos, incorporando uma superfície conservada equivalente a 683.999ha, no que foi responsável por apoiar 1.500 *ejidos*, comunidades e pequenos proprietários, donos de prédios com ecossistemas florestais. Afirma, ainda, que, no ano de 2006, ela iniciou um processo de incremento de suas regras e simplificação dos procedimentos para a gestão dos recursos, fazendo entrar, assim, em vigor as Regras de Operação para os Programas de Desenvolvimento Florestal, através das quais passariam a ser regulamentados os diferentes programas operados pela instituição, já que anteriormente cada um deles contava com os lineamentos e regras particulares. Foi dado, aí, o primeiro passo para a criação do programa *ProÁrbol* (CONAFOR, 2009).

Antes de traçar o perfil deste mais recente programa de pagamento por serviços ambientais desenvolvido pelo governo do México – o *ProÁrbol* -, torna-se oportuno trazer a baila o Projeto de Serviços Ambientais do Bosque (PSAB), delineado no final do ano de 2005 com o objetivo principal de incrementar e melhorar os serviços ambientais florestais que oferecem benefícios locais (principalmente os relacionados com os serviços hidrológicos) e globais (principalmente relacionados com a conservação da biodiversidade e o seqüestro e armazenamento de carbono), fortalecer e melhorar os mecanismos de PSA que atualmente se implementam no México, apoiando, enfim, a criação de novas fontes de financiamento, através do desenvolvimento de mecanismos locais para PSA (CONAFOR, 2009).

Vê-se que o referido projeto propõe possibilitar um avanço na consolidação e fortalecimento de outros programas, assim como desenvolver novos mecanismos locais, através da implantação de projetos piloto de PSA em Áreas Promissoras para a Criação de Mercados de Serviços Ambientais (APROMSA), sendo arrolados, pela CONAFOR

(2009), como seus objetivos mais específicos: fortalecer a capacidade da própria comissão e instituições relacionadas, associações comunitárias e Organizações Não-Governamentais (ONGs) na melhoria de sua flexibilidade e eficiência para fomentar o desenvolvimento a longo prazo dos programas de PSA; estabelecer mecanismos de financiamento sustentáveis a longo prazo; estabelecer arranjos legais, institucionais e financeiros, para ensejar mecanismos locais de PSA baseados em esquemas de mercado; documentar vínculos entre trocas no uso do solo e o melhoramento dos serviços ambientais hidrológicos, pela conservação da biodiversidade e pela captura de carbono; definir modelos eficientes e práticas para reproduzir, expandir e sustentar programas de PSA baseados em um esquema de mercado.

O projeto, que conta com a assistência técnica e o apoio financeiro do Banco Mundial e do Fundo Mundial para o Meio Ambiente Global (*Global Environment Fund – GEF*)⁹⁰, tem, ainda, o interesse de que a conservação dos ecossistemas florestais e os usos do solo sejam capazes de contribuir para a redução da vulnerabilidade das comunidades rurais e urbanas diante dos desastres ocasionados pelos fenômenos naturais, bem como para a redução dos níveis de erosão e depósito de sedimento nos rios e canais, melhorando, inclusive, a qualidade, o controle do fluxo de água e recarga de aquíferos, gerando, enfim, habitat para a biodiversidade (CONAFOR, 2009).

Entende a CONAFOR (2009) que, para a criação de um sistema embasado num esquema de mercado e seu êxito a longo prazo, é fundamental entender a demanda de serviços ambientais que existe nas áreas locais promissoras onde foram implantados os programas-piloto, trabalhando o PSAB com a hipótese de que a cobertura vegetal do México pode ser incrementada pagando-se aos proprietários da terra por serviços ambientais que eles provêm, seja utilizando sistemas sustentáveis de produção, seja reflorestando e/ou conservando os bosques. Informa, aliás, que há 25 milhões de hectares elegíveis para o pagamento de serviços ambientais hidrológicos e 38 milhões para o pagamento de serviços ambientais por conservação da biodiversidade, considerados critérios econômicos, sociais e ambientais.

Foi em dezembro de 2007, no entanto, é que surgiram as Regras de Operação do Programa *ProÁrbol*, que se revela um instrumento de apoio ao setor florestal da atual administração federal, cujo objetivo é impulsionar o desenvolvimento florestal

⁹⁰ A CONAFOR traz, ainda, dois mecanismos que promovem a co-responsabilidade no pagamento dos serviços ambientais por parte dos usuários: os Fundos Concorrentes e o Fundo Patrimonial da Biodiversidade, em que uma parte do financiamento é feita pelos próprios usuários.

prioritariamente nos municípios com maior índice de marginalização no México, segundo identificação da Secretaria do Desenvolvimento Social, perfazendo um total de 101 municípios (CONAFOR, 2009).

O atual Programa (*Pro-Árbol*) reconhece as experiências PSAH, CABSA e PSAB, buscando, todavia, melhorá-las para incluí-las em quatro de seus quarenta e cinco conceitos de apoio: serviços ambientais hidrológicos; conservação da biodiversidade; sistemas agroflorestais com cultivos sob sombra; e desenvolvimento da idéia do projeto de seqüestro de carbono (CONAFOR, 2009).

Insta salientar que os apoios econômicos assinados em 2007 e 2008 cresceram 172% quando comparados com o acumulado nos quatro anos anteriores, tendo sido assinados contratos no importe de 2.042 milhões de pesos para a proteção de uma superfície equivalente a um milhão e setenta e dois mil hectares, em benefício de mais de 2.550 *ejidos*, comunidades e pequenos proprietários, donos de prédios com ecossistemas florestais (CONAFOR, 2009).

O Programa *ProÁrbol* busca, assim, promover uma compensação econômica aos donos e/ou possuidores de terrenos florestais, por manterem em bom estado de conservação os bosques, selvas e ecossistemas de zonas áridas, pagando, anualmente, por um período de cinco anos, pela provisão dos serviços ambientais que lhe interessa, prestando, ainda, assistência técnica para acompanhar a execução de atividades de conservação e permitindo, assim, com o fortalecimento da sua capacidade organizativa e técnica, que aqueles possam criar ou ter acesso aos mecanismos locais e internacionais de financiamento de esquemas de pagamentos por serviços ambientais que sejam hábeis a prestar (CONAFOR, 2009).

Sem pretender adentrar nas questões de fundo que regem este programa, é preciso destacar, outrossim, o papel da Gerência de Serviços Ambientais do Bosque (GSAB) da CONAFOR, que é a responsável pela gestão - e conseqüente manutenção - destes serviços no México, através da implantação dos apoios federais que permitem que os donos e/ou possuidores dos bosques e ecossistemas florestais os mantenham conservados, sendo, responsável, inclusive, pela consolidação e geração de novos esquemas e programas de pagamento por serviços ambientais relacionados com a água, com o seqüestro e armazenamento de carbono e com a conservação da biodiversidade, no que apóia a criação de novos mecanismos locais de pagamento por serviços ambientais (CONAFOR, 2009).

Ao lado dos programas implantados pela Costa Rica e México, inúmeros outros programas em diversos outros países do Globo têm sido abordados na literatura, tal como o “Projeto de Ação Climática do Mercado Noel Kempff” (PACNKM)⁹¹, iniciado, em 1997, na Bolívia com o objetivo principal de seqüestro e estocagem de carbono, conquanto acabe preservando, de modo adicional, um dos mais ricos ecossistemas biológicos do mundo, bem como fomentando o desenvolvimento das comunidades locais, segundo afirma Andrade (2007).

Na Austrália, por exemplo, além da existência do Programa Australiano de Compensação pela Biodiversidade, há esquemas de pagamento por serviços ambientais organizados regionalmente, tais como o Esquema de Abatimento de Gases de Efeito Estufa de *New South Wales* e o Esquema de Negociação de Salinidade do Rio *Hunter* (FERGUSON, 2005). Já nos Estados Unidos da América (EUA) há um programa de pagamento por serviços ambientais na cidade de Nova Iorque – O Acordo dos Mananciais da Cidade de Nova Iorque (*The New York City Watershed Agreement*) - considerado extremamente importante, na medida em que assegura uma água potável de qualidade à população da cidade, eliminando, assim, a necessidade de construção de um sistema de tratamento de água dispendioso (THE NEW YORK CITY, 2009).

Diante da alusão a distintos programas de PSA existentes no Globo, cabe registrar que, somente no ano de 2002, foram inventariados mais de trezentos deles (MAYRAND e PAQUIN, 2004), razão pela qual se torna realmente indispensável entender a posição do Brasil frente ao mercado emergente, tanto no cenário local e regional, quanto no nacional e internacional.

No Brasil ainda não existe uma Lei Federal traçando os parâmetros gerais para um programa de PSA como os da Costa Rica, por exemplo⁹². Não obstante, já existem, pontualmente, inúmeras iniciativas a nível municipal ou estadual, cujos resultados têm sido vistos como positivos pelos estudiosos (ANDRADE, 2007; OLIVEIRA e ALTAFIN, 2008; VIANA, 2008).

⁹¹ Enquanto a oferta dos serviços ambientais é prestada pelas comunidades rurais que vivem ao redor do Parque Noel Kempff e pelo governo, a demanda, a seu turno, é proveniente de empresas internacionais, sendo que, por não existir prévio estudo de valoração destes serviços, o pagamento é feito, aos prestadores, a título de mera compensação (ANDRADE, 2007).

⁹² Foi apresentado, em 14/05/2009, junto à Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei (PL) nº. 5.226/2009, de autoria do Deputado Federal Leonardo Monteiro, que trata, no seu capítulo IX, dos instrumentos econômicos para a proteção das florestas, abordando, especificamente, no seu art. 36, § 1º, dos programas PSA (BRASIL, 2009b). Do mesmo modo, o PL nº. 5.367/2009, de autoria do Deputado Federal Valdir Colatto, na tentativa de revogar o CF, criando o Código Ambiental brasileiro, arrola, no art. 44, V (Capítulo II do Título II), como instrumento de política nacional do meio ambiente, a remuneração por serviços ambientais (BRASIL, 2009c).

O Município de Extrema, no sul de Minas Gerais, é um importante exemplo de preocupação pública com esquemas de pagamento por serviços ambientais como instrumento de conservação do meio ambiente, já que o seu projeto “Conservador das Águas”, busca a proteção dos seus recursos hídricos, responsáveis pelo fornecimento de água para o sistema Cantareira que, por sua vez, é responsável pelo abastecimento de 50% da população de São Paulo (PERUGINI, 2009).

Com efeito, em 21 de dezembro de 2005, a Lei Municipal nº. 2.100 foi promulgada criando o referido projeto, no que passou a autorizar o Poder Executivo municipal a prestar apoio financeiro necessário aos proprietários rurais (EXTREMA, 2005).

O projeto, segundo informa o artigo 1º da Lei, visa à implantação de ações para a melhoria da qualidade e quantidade de águas no município, autorizando, no art. 2º, o Executivo, a prestar o apoio financeiro aos proprietários rurais habilitados que a ele aderirem, por meio da execução de ações para o cumprimento das metas estabelecidas. O suporte financeiro aos proprietários rurais será iniciado com a implantação de todas as ações propostas, estendendo-se pelo prazo mínimo de quatro anos (parágrafo único do art. 2º).

Interessante observar a abordagem criteriosa às questões que incidem sobre o projeto e dele advém, na medida em que há um cuidado prévio na escolha das propriedades e proprietários rurais contemplados, quando, por exemplo, o art. 3º impõe a definição prévia, mediante critérios técnicos e legais, das características das propriedades, ações e metas, com o objetivo de incentivar a adoção de práticas conservacionistas do solo, o aumento da cobertura vegetal, bem como a implantação do saneamento ambiental nas propriedades rurais do município.

Houve a preocupação, ainda, com a implantação do projeto por sub-bacia hidrográfica, segundo critérios a serem definidos pelo Departamento de Serviços Urbanos e Meio Ambiente (DSUMA), cuja análise e deliberação, por sua vez, se dará pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental (CODEMA), estabelecendo-se, uma valor de referência de 100 Unidades Fiscais de Extrema por hectare ao ano (arts. 4º e 5º).

As despesas com a execução do projeto se darão através de verba própria consignadas no orçamento do município (art. 7º), em que pese ser a este autorizada, para a obtenção de apoio técnico e financeiro, a assinatura de convênios com entidades governamentais e da sociedade civil (art. 6º).

O projeto de lei, à época de nº. 793/2005, teve uma tramitação rápida, já que foi encaminhado, pelo Executivo municipal, na data de 06/12/2005, tendo sido rejeitado, em 12/12/2005, na sua primeira votação, mas aprovado uma semana depois, por unanimidade dos presentes, em segunda votação (19/12/2005), seguindo-se à sanção e promulgação em 21/12/2005, fato que mostra o quão célere pode ser a tramitação de uma legislação, em caso de existência de vontade e interesse político (EXTREMA, 2009).

Óbvio que a legislação e o apoio político que esta teve não são oriundos do vazio, na medida em que, conforme a própria justificativa da Lei (EXTREMA, 2009), o município de Extrema, desde 1995, aderira ao Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, atuando de forma ativa, tanto é que participou da criação do comitê federal do Rio Piracicaba em 2003, bem como dos debates para a renovação da outorga do Sistema Cantareira, iniciando, em 1996, um projeto com o objetivo de recuperar e preservar os mananciais de abastecimento e desenvolvimento de Extrema com recursos provenientes do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), MMA e do Estado de Minas Gerais.

No ano de 2001, por sua vez, o município implantou o projeto de Gerenciamento Integrado de Sub-bacias hidrográficas que instituiu instrumentos para o monitoramento de suas principais sub-bacias hidrográficas; enquanto, em 2004, foi finalizado o processo de construção de sua Agenda 21 junto à sociedade.

Consoante informação também extraída da justificativa da Lei, o projeto “Conservador das Águas” seria uma outra face destas iniciativas, constituindo-se um contraponto ao princípio do poluidor-pagador ao contemplar, lado outro, o princípio do provedor-recebedor. “As boas práticas adotadas para melhorar a oferta e a qualidade de recursos hídricos devem ser remuneradas como fator de estímulo e de renda ao produtor rural”, conforme justificativa do então prefeito Sebastião Antônio Camargo Rossi (EXTREMA, 2009). Argumenta-se, aliás, que a bacia hidrográfica do Rio Piracicaba é alimentada fundamentalmente pela parte mineira, já que esta representa cerca de 70% das vazões médias dos afluentes do Sistema Cantareira, beneficiando, assim, milhões de habitantes da região metropolitana de São Paulo e Campinas.

Em que pese a importância desta Lei de nº. 2.100/2005, o fundo municipal para pagamento por serviços ambientais – que leva este mesmo nome (FMPSA) - somente foi instituído em 11 de fevereiro deste ano de 2009 pela Lei Municipal nº. 2.482

(EXTREMA, 2009), que o fez com o fito de assegurar justamente os recursos necessários ao desenvolvimento do projeto conservador das águas (art. 1º).

O FMPSA será administrado pelo executivo municipal com o apoio e responsabilidade técnica do DSUMA, que, por sua vez, deverá elaborar, em conjunto com o Departamento de Fazenda, a sua proposta orçamentária, submetendo-a à apreciação do CODEMA; organizar o plano anual de trabalho e cronograma de execução físico-financeira, de acordo com os critérios e prioridades definidos pelo CODEMA; atuar na celebração de convênios e contratos com entidades públicas ou privadas com vistas à execução das atividades por ele custeadas; prestar contas aos órgãos competentes, bem como realizar outras atribuições que lhe sejam atinentes na qualidade de seu gestor (art. 2º).

O CODEMA deverá, a seu turno, sugerir os critérios e prioridades na aplicação dos recursos, fiscalizando-a; apreciar, antes do encaminhamento aos órgãos competentes, a proposta orçamentária, bem como os relatórios técnicos e a prestação de contas apresentada pelo DSUMA, e acompanhar o plano anual de trabalho e o cronograma físico-financeiro por ele apresentado, dentre outras atribuições que lhe forem competentes (art. 3º).

As receitas do FMPSA – depositadas, obviamente, em uma conta específica ao seu fim e destinadas, exclusivamente à execução e operação do Projeto Conservador das Águas da Lei Municipal nº. 2.100/2005 (art. 5º), serão provenientes das mais diversas fontes, dentre elas: da dotação orçamentária anual do município; de transferências da União e do Estado de Minas Gerais; da cobrança de taxas ou de práticas pecuniárias, na forma da legislação ambiental; de ações, contribuições, subvenções, transferências e doações advindas do setor público ou privado, a nível nacional ou internacional; de convênios, contratos, consórcios e termos de cooperação com entidades públicas e privadas; dos rendimentos oriundos da aplicação financeira de seu patrimônio; do ressarcimento devido por força de termos de ajustamento de conduta ou de compromisso ambiental firmados com o DSUMA; de valores advindos da venda, negociação ou doações de crédito de carbono, bem como de quaisquer outros recursos que lhe forem destinados, já que este rol, descrito no art. 4º da Lei, não é taxativo, mas meramente exemplificativo.

Decorrente do disposto acima, constituirão ativos do FMPSA, além dos próprios valores monetários oriundos das receitas específicas, os direitos que porventura venha a constituir, os bens móveis ou imóveis que lhe sejam destinados com ou sem ônus ou

aqueles destinados à sua administração, ativo este que deverá ser inventariado anualmente (art. 7º). Qualquer saldo positivo, aliás, em termos de orçamento, deverá ser apurado em balanço e transferido para o exercício seguinte a crédito deste FMPSA (art. 10).

É possível extrair da exposição de motivos (justificativa) do projeto de lei que originou a Lei nº. 2.482/2009 (EXTREMA, 2009), uma preocupação positiva com a repercussão dos trabalhos de execução do Projeto Conservador das Águas num dos bairros do município (Posses), que divulgada, inclusive no programa Globo Rural (Rede Globo) em 12/10/2008, trouxe ao município a visita de representantes de inúmeros outros interessados em conhecê-lo (São Paulo, São José dos Campos, Piracicaba, Divinópolis, etc.).

O município passou também a contar com o apoio financeiro, dentre outros, do Governo Federal através da sua Agência Nacional de Águas (ANA) e do Estado de Minas Gerais, através do Instituto Estadual de Florestas (IEF), bem como das ONGs *The Nature Conservancy* (TNC) e SOS Mata Atlântica, pretendendo, com a aprovação desta Lei que criou o FMPSA – conforme expõe o atual prefeito municipal, o Sr. Luiz Carlos Bergamin -, o fortalecimento institucional com parceiros, a atração de novos investimentos ao Projeto Conservador das Águas e a colocação do município novamente em posição de vanguarda quanto à gestão ambiental no Brasil (EXTREMA, 2009).

Cumprir destacar que, dentre os resultados esperados com o Projeto Conservador das Águas de Extrema/MG, estão: 50 (cinquenta) nascentes protegidas; 100% das propriedades com práticas adequadas de saneamento ambiental; o aumento da vazão média dos mananciais; o aumento da renda e dos indicadores sociais; 1200ha de solos conservados; 280ha de matas em topo de morro e 150ha de matas ciliares protegidas; 300ha de reservas legais devidamente averbadas (PREFEITURA MUNICIPAL DE EXTREMA, 2008).

É possível realmente perceber a repercussão positiva que este projeto teve no cenário nacional, devendo ser considerado um importante modelo a ser aplicado de acordo com as peculiaridades regionais em outros municípios e Estados brasileiros. A legislação, sucinta, mas bem elaborada, buscou abranger todos os aspectos importantes para a sua execução, preocupando-se, inclusive, com a criação de um fundo apto a mantê-lo. De qualquer modo, o mais importante para o êxito desta iniciativa é que ela foi levada a efeito tomando em conta um potencial mercado existente entre fornecedores

de serviços ambientais no município de Extrema/MG (proprietários rurais com áreas de preservação permanente e reservas legais a serem protegidas ou recuperadas), de um lado, e seus consumidores (habitantes, inclusive de São Paulo, que clamavam por um abastecimento de água própria para o consumo), de outro.

Não obstante a considerada posição de vanguarda deste projeto no Brasil há que informar que, em que pese a sua importância, ele não é o único existente no país, muito menos o pioneiro, conquanto seja perceptível a sua boa organização e efetiva aplicação e resultados práticos.

O Município de Montes Claros também se preocupou em pagar pelos serviços ambientais prestados junto às propriedades rurais, quando adotou uma iniciativa bastante peculiar, mas muito interessante: o Ecocrédito, um crédito ambiental instituído pela Lei Municipal nº. 3.545, de 12 de abril de 2006 (MONTES CLAROS, 2006), com o objetivo de incentivar os produtores rurais do Município a delimitar, dentro de suas propriedades, áreas de preservação ambiental, destinadas à conservação da biodiversidade (art. 1º), através da concessão de um incentivo no importe equivalente a 5 UPFs⁹³ por hectare ao ano (art. 2º).

A Lei permite que as áreas relativas às APPs e RLs previstas no CF gozem, igualmente, dos benefícios que traz, no entanto elas deverão estar indicadas no zoneamento ecológico do Município, necessitando, para a sua declaração como interesse deste⁹⁴, da apresentação, pelo proprietário, de um atestado da lavra da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) no sentido de que estão definidas em local de relevante interesse ambiental, de acordo justamente com o zoneamento ecológico (art. 5º).

Interessante anotar que o Ecocrédito somente será recebido pelo produtor (50% do seu valor) 6 (seis) meses após a área ter sido declarada como de preservação permanente – o pagamento do restante (outros 50%) somente se dará após o segundo semestre – mediante o envio prévio de um relatório simplificado contendo a descrição detalhada desta área, em formulário da SEMMA, sendo facultado ao município a fiscalização não comunicada, para atestar a veracidade das informações prestadas (§§ 1º e 2º do art. 2º).

O Ecocrédito, a bem da verdade, funciona como uma moeda de troca, na medida em que o produtor deverá utilizá-lo, segundo dispõe o artigo 2º, § 3º, como pagamento

⁹³ UPF: unidade padrão fiscal do município.

⁹⁴ É que, segundo o artigo 4º, o Município, através deste zoneamento, definirá as áreas prioritárias para a preservação ambiental (até a aprovação da Lei do Zoneamento Ecológico esta responsabilidade caberá ao CODEMA), daí o interesse da Lei em resguardar este fato.

dos tributos municipais (IPTU, ISS, ITBI e Taxas⁹⁵), dos lances em leilões, de bens do Município ou, ainda – e desde que haja acordo entre as partes -, dos serviços prestados pelo Município em sua propriedade, não constituindo, assim, um título de caráter pessoal, já que pode ser negociado junto a terceiros (comércio, fornecedores e prestadores de serviços) que, por sua vez, poderão fazer os referidos pagamentos no lugar dos seus beneficiários iniciais (RIBEIRO, 2007).

Insta salientar que, por deliberação do Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (CODEMA), a área é declarada como de preservação permanente por um prazo indeterminado, muito embora o contrato seja firmado por um prazo mínimo de 5 (cinco) anos, período após o qual o proprietário pactuante poderá torná-la livre e desimpedida, desde que mediante a comunicação prévia ao CODEMA e respeitado o prazo mínimo, no que deverá, ainda assim, restituir ao Município, em moeda corrente, o equivalente aos valores recebidos com o incentivo fiscal acrescidos de 12% (doze por cento) de juros ao ano, sob pena de inscrição na sua Dívida Ativa (art. 3º). Há, neste caso, a nítida intenção do Município em manter a área assim declarada voluntariamente como o foi, mas, por outro lado, não impedir o proprietário de optar por desfazer o pacto, caso vislumbre um outro destino a ela.

É possível a invocação do Ecocrédito, ainda, no caso dos produtores desejarem reflorestar as margens das estradas vicinais numa faixa mínimo de 10m adentro de suas propriedades, desde que aprovado previamente o projeto técnico pela SEMMA, priorizando-se o uso de espécies nativas do cerrado, plantas frutíferas, fitoterápicas e paisagísticas, promovendo a diversidade das espécies, no que deverão ter garantida a orientação técnica do Município (art. 6º).

Dispõe, ainda, a Lei, que o Município deverá incentivar o reflorestamento de novas áreas, a recuperação das áreas degradadas e o enriquecimento das áreas de preservação ambiental, mediante doação de mudas, dentro da sua disponibilidade (art. 7º), emitindo certificado de Ecocrédito, após aprovação tanto da Secretaria da Fazenda quanto da SEMMA, que ficará, ainda, condicionado à situação fiscal do produtor junto ao Município e, em caso de existência de débito, haverá a ressalva de que o Ecocrédito deverá ser utilizado, primeiramente, para a sua quitação (art. 8º).

É importante salientar que o produtor contemplado é quem será o responsável pela preservação ambiental de sua área, de modo que, constatado qualquer ato doloso

⁹⁵ IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano); ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza); ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis).

passível de ferir os mandamentos desta Lei, ele deverá devolver, ao Município, o montante já auferido – acrescidos dos mesmos juros estipulados no § 2º do artigo 3º (12% ao ano) -, num prazo de 60 (sessenta) dias contados da notificação da SEMMA, sem prejuízo, obviamente, das demais sanções civis e criminais cabíveis (art. 9º).

O proprietário, certamente, poderá transferir a sua propriedade, mas, caso o faça, deverá comunicar expressamente ao Município e ao comprador os compromissos firmados em razão deste programa, no que este último se sub-rogará em todos os direitos e deveres que lhe eram imputados (art. 10).

Vê-se que a referida Lei, além de fornecer um mecanismo apto a garantir a conservação e preservação ambiental, permite que o proprietário rural tenha tempo e instrumentos para repensar a suas práticas, adotando atividades alternativas em sua propriedade com os créditos que possui. Em contrapartida, permite ao Município garantir a preservação do meio ambiente sem a necessidade de um aparato burocrático e financeiro sufocante. Aliás, segundo informa Ribeiro (2007), o Ecocrédito funciona como uma moeda reabilitadora para o Município, na medida em que o permite recuperar parte da sua dívida – que ele denomina “podre” –, como, por exemplo, as guias de IPTU não quitadas, que atingem a cifra equivalente a R\$ 14.000.000,00 num total de R\$ 20.000.000,00.

De acordo com o autor, os resultados têm sido animadores, já que, além do comércio estar sendo fomentado com a nova moeda – o Ecocrédito -, foi garantida, somente no seu primeiro ano de vigência, a preservação de 900ha, de modo que, em junho de 2007, foram entregues títulos a 33 produtores rurais no importe de R\$ 99.530,40, todos reempregados no próprio Município.

Argumenta, ainda, que foi em função da experiência de Montes Claros que foi elaborado um Projeto de lei Estadual com o fito de criar o Ecocrédito no Estado de Minas Gerais.

Deveras, o Projeto de Lei Estadual nº. 1.426/2007, da lavra do Deputado Estadual Paulo Guedes e que ainda se encontra em tramitação junto à Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), busca estabelecer diretrizes para a adoção de uma política de crédito ambiental de incentivo aos produtores rurais e agricultores familiares, denominando-a, igualmente, de Ecocrédito (MINAS GERAIS, 2007).

O projeto é praticamente a reprodução da Lei nº. 3.545/2006 do Município de Montes Claros, prevendo, igualmente o incentivo àqueles produtores rurais – arrolando expressamente a figura dos agricultores familiares – que, dentro de suas propriedades,

delimitarem as áreas de preservação ambiental destinadas à conservação da biodiversidade. Do mesmo modo, o prazo para o recebimento do crédito; os procedimentos a serem tomados neste sentido; a forma de fiscalização do Estado junto às propriedades; a possibilidade de inclusão das RLs do CF e APPs junto ao programa; a responsabilidade do produtor pela preservação ambiental da área escolhida; a sua responsabilidade pelas condutas dolosas aptas a ferir a Lei; e a necessidade de comunicação expressa ao Estado e comprador, em caso de alienação do imóvel, com a assunção das responsabilidades junto ao programa por este último foram semelhantemente reproduzidas no projeto, com pequenas nuances.

Dentre as nuances constatadas está o fato de ausência de previsão do período mínimo de contratação entre proprietário e Estado, inexistindo a obrigatoriedade de devolução dos valores recebidos, salvo em caso da rescisão do pacto por conduta dolosa apta a ferir a Lei, o que certamente criará uma liberdade que poderia distorcer os seus objetivos. Do mesmo modo não há previsão de valor a ser destinado a título deste crédito por hectare ao ano, já que, segundo o projeto, ele deverá ser definido por órgão competente, também não caracterizado. Não há, outrossim, incentivo àqueles produtores que desejarem reflorestar as margens das estradas vicinais.

Cumprir registrar que, em seu voto, a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da ALMG – composta pelos Deputados Estaduais, Zé Maia, Lafayette de Andrada, Sebastião Helvécio, Agostinho Patrús Filho e Antônio Júlio -, entendendo que o projeto apresenta uma excelente relação custo-benefício - os benefícios decorrentes da preservação do meio ambiente suplantam os seus custos de implantação - e, ainda, considerando que a preservação ambiental é uma das maiores preocupações da sociedade, estando presente na agenda dos governos, que a matéria não apresenta restrição orçamentária, nem contraria a Lei de Responsabilidade Fiscal, acredita que o projeto é dotado de relevante fim social, posto que, além de incentivar a criação da área de preservação ambiental, propicia uma merecida contrapartida àqueles produtores rurais que aderirem ao programa, além de impulsionar a economia local. A comissão aponta, ainda, para o caráter liberal do projeto, visto que não vislumbra uma medida apta a restringir, de modo compulsório, o uso da propriedade privada (MINAS GERAIS, 2007).

É no contexto destas afirmações que a comissão propõe um substitutivo ao projeto, argumentando a finalidade de aperfeiçoá-lo, tornando-o mais abrangente e dotando-o de uma maior viabilidade. Não obstante, as modificações ao projeto original

são muito sucintas e não maculam a essência das proposições iniciais. Assim é que o substitutivo imputa a condição de “abono do governo estadual” ao Ecocrédito, cuja definição será trazida por regulamento, bem como não impõe a comunicação prévia ao Estado, em caso de alienação de imóvel cuja área foi declarada de preservação ambiental, exigindo-o apenas quanto ao adquirente (MINAS GERAIS, 2007).

Há que se informar que a Comissão de Política Agropecuária e Agroindustrial, a seu turno, conquanto acredite no mérito da proposta - coerente, a seu ver, com o conteúdo de inúmeros debates que vêm sendo introduzidos, junto à ALMG, desde o ano de 2005, acerca de instrumentos de gestão ambiental -, reconhecendo que a utilização exclusiva de instrumentos de comando e controle não tem alcançado a eficácia desejada e que a remuneração dos produtores rurais pela manutenção dos serviços ambientais é justa, argumenta, lado outro, que houve a perda do objeto deste Projeto de Lei, na medida em que foi aprovada a Lei Estadual nº. 17.727/2008, cujo objeto engloba e ultrapassa a medida que ele quer implantar (MINAS GERAIS, 2007).

Deveras, referida Lei Estadual, além de ter sido promulgada com o objetivo de alterar as Leis nº. 13.199/1999 sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos (MINAS GERAIS, 1999) e nº. 14.309/2002 sobre a Política Florestal e a de Proteção à Biodiversidade no Estado (MINAS GERAIS, 2002), também o foi com a finalidade de dispor sobre a concessão de incentivo financeiro a proprietários e posseiros rurais sob a denominação de Bolsa Verde (BV), conforme é possível depreender em Minas Gerais (2008).

O incentivo financeiro será concedido pelo Estado com o fito de identificar, recuperar, preservar e conservar as áreas necessárias à proteção das formações ciliares e à recarga de aquíferos, bem como as áreas necessárias à proteção da biodiversidade e ecossistemas especialmente sensíveis, conforme disposição em regulamento, devendo a bacia hidrográfica ser considerada como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento para concessão do benefício (art. 1º).

A BV será concedida anualmente em forma de auxílio pecuniário, nas condições que também dispuser ulterior regulamento (art. 2º) e, na sua concessão, terão prioridade os proprietários ou posseiros que se enquadrem na categoria de agricultores familiares ou produtores rurais cuja propriedade ou posse tenha área de até quatro módulos fiscais, devendo o benefício ser progressivamente estendido aos demais proprietários e posseiros rurais do Estado, observadas as disponibilidades orçamentária e financeira (art. 3º, *caput* e § 1º).

O interessante desta Lei Estadual é que ela permite que os proprietários de áreas urbanas também sejam beneficiados com a BV, desde que se enquadrem nos parâmetros definidos no art. 1º, conforme disposição em regulamento (art. 3º, § 2º), uma interessante inovação, frente aos programas e esquemas ora estudados, já que são nítidos os inúmeros impactos ambientais decorrentes das atividades urbanas.

A Lei permite, ainda, que o Poder Executivo efetue parte do pagamento da BV mediante a utilização de créditos inscritos em dívida ativa do Estado, conforme critérios socioeconômicos e regionais definidos em regulamento, azo em que deverão ser convertidos em títulos ao portador emitidos pelo Tesouro Estadual e ser utilizados para o pagamento de tributos estaduais; dívida ativa com o governo estadual; lance em leilão de bens do Estado; e serviços prestados por este (art. 4º).

Cumprir informar que, segundo o artigo 5º da Lei, os recursos para a concessão da BV serão provenientes das seguintes fontes: consignação na Lei Orçamentária Anual e de créditos adicionais; 10% (dez por cento) dos recursos do Fundo de Recuperação, Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais (FHIDRO); conta Recursos Especiais a Aplicar⁹⁶; compensação pela utilização dos recursos naturais⁹⁷; convênios celebrados pelo Poder Executivo com agências de bacias hidrográficas ou entidades a elas equiparadas e com órgãos e entidades da União e dos Municípios; doações, contribuições ou legados de pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras; e dotações de recursos de outras origens.

É cabível observar o quão cuidadoso foi o legislador estadual ao promulgar uma legislação que considerou a existência de peculiaridades regionais, ao optar por eleger a bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento para concessão do benefício, ainda que ela possa não ser considerada, ainda, a base ideal

⁹⁶ Conforme disposto no art. 50 da Lei nº. 14.309/2002, “fica criada a Conta Recursos Especiais a Aplicar, a ser movimentada pelo órgão competente, destinada a arrecadar recursos de pessoa física ou jurídica que utilize, comercialize ou consuma produto ou subproduto da flora de origem nativa e que tenha feito opção pelo recolhimento. Parágrafo único. Os recursos arrecadados na conta a que se refere o “caput” deste artigo serão destinados a programas de recomposição florestal, de regeneração conduzida ou de plantio de espécies nativas ou exóticas, ou a programas oficiais de fomento florestal em projetos de fazendeiros florestais, de implantação de unidades de conservação e de aprimoramento técnico do quadro de pessoal do órgão competente (MINAS GERAIS, 2002)”.

⁹⁷ Conforme disposto no art. 36 da Lei nº. 14.309/2002, “o licenciamento de empreendimentos minerários causadores de significativos impactos ambientais, como supressão de vegetação nativa, deslocamento de populações, utilização de áreas de preservação permanente, cavidades subterrâneas e outros, fica condicionado à adoção, pelo empreendedor de estabelecimento de medida compensatória que inclua a criação, implantação ou manutenção de unidades de conservação de proteção integral (MINAS GERAIS, 2002)”.

para a implantação de programas de natureza territorial. Do mesmo modo é gratificante ver uma política que busca abranger os beneficiários que, abstratamente, sejam considerados vulneráveis, mas, deixando aberta a possibilidade que o programa seja estendido progressivamente a outros beneficiários.

Outro aspecto que merece a atenção é a de que a Lei Estadual revela uma proposição abrangente e observadora dos aspectos positivos de outras propostas previamente existentes, já que há uma preocupação em descrever prévia, expressa e claramente todas as fontes aptas a financiar o programa que propõe, bem como permitindo a utilização de créditos inscritos na Dívida Ativa como uma importante moeda de troca, numa nítida semelhança ao Ecocrédito de Montes Claros. De qualquer forma, há que dizer que a referida abrangência mantém a característica indispensável da generalidade, deixando que os aspectos particulares sejam traçados em regulamento próprio ou mesmo diante dos casos fáticos delineados, já que envolvem diferentes contextos políticos, culturais, sociais, econômicos e fundiários, permitindo, por sua vez, o atendimento às diferentes peculiaridades territoriais.

É diante dos aspectos apresentados que deve realmente ser acolhido o voto da Comissão de Política Agropecuária e Agroindustrial, já que realmente pode-se dizer ter havido perda do objeto do Projeto de Lei que cria o Ecocrédito, pois os seus fins acabam sendo atendidos pela Lei nº. 17.727/2008, sendo inoperante e mesmo indesejável tamanha sobrecarga legislativa.

Feita esta consideração e saindo do âmbito do Estado de Minas Gerais para adentrar em um novo contexto, é possível citar que o Estado do Amazonas, por sua vez, criou um programa denominado Bolsa Floresta (BF) a partir da Lei nº. 3.135, de 05 de junho de 2007⁹⁸ (AMAZONAS, 2007a), que instituiu a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (PEMCA), com o fito de implantar, no Estado, ações, contribuições, objetivos e diretrizes dos programas, nela mesma, previstos (art. 1º).

Neste sentido é que, dentre objetivos relacionados à conscientização quanto ao aquecimento global, implantação da educação ambiental junto à população, orientação e fomento de instrumentos de mercado, incentivo e intercâmbio de tecnologias e práticas ambientalmente responsáveis, a PEMCA busca, ainda, estimular os modelos regionais de desenvolvimento sustentável do Estado, mediante incentivos de natureza financeira e

⁹⁸ Alterada pela Lei nº. 3.184 de 13 de novembro de 2007.

não financeira, instituindo selos de certificação às entidades públicas e privadas que venham desenvolver projetos relativos às mudanças climáticas, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável no Estado (art. 2º.). Há que se salientar, outrossim, o objetivo da PEMCA de criar instrumentos, inclusive econômicos, fiscais e financeiros, aptos a promover os objetivos e diretrizes dos programas que prevê (art. 2º).

A PEMCA tem, por sua vez, como diretrizes: promover instrumentos de incentivos para a execução de atividades e projetos que visem à redução das emissões de desmatamento e das emissões líquidas de gases de efeito estufa, fomentando a realização de planos de ação por órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado do Amazonas, que contribuam para a referida redução, bem como para a conservação ambiental, o combate à pobreza e o desenvolvimento sustentável do Estado; contribuir para o desenvolvimento sustentável do Estado e dos seus setores de atividades, de acordo com as peculiaridades locais, regionais e nacionais; incentivar a pesquisa e a criação de modelos de projetos através de convênios de cooperação técnica, científica e econômica nos setores público e privado, a nível nacional e internacional; disseminar as informações relativas aos programas descritos nesta Lei, contribuindo para a mudança daquelas práticas que reflitam negativamente na mudança climática global, na conservação ambiental e no desenvolvimento sustentável; propiciar a adesão aos programas através da disseminação de informações e capacitação de entidades públicas e privadas (art. 3º, I a V).

Dentre inúmeros outros programas⁹⁹, a referida Lei criou, conforme mencionado supra, o Programa BF, cujo objetivo é, segundo inciso II do art. 5º, “instituir o pagamento por serviços e produtos ambientais às comunidades tradicionais pelo uso sustentável dos recursos naturais, conservação, proteção ambiental e incentivo às políticas voluntárias de redução de desmatamento”.

⁹⁹ Programa Estadual de Educação sobre Mudanças Climáticas; Programa Estadual de Monitoramento Ambiental; Programa Estadual de Proteção Ambiental; Programa Estadual de Intercâmbio de Tecnologias Limpas e Ambientalmente Responsáveis; Programa Estadual de Capacitação de Organismos Públicos e Instituições Privadas; Programa Estadual de Incentivo à Utilização de Energias Alternativas Limpas e Redutoras da Emissão de Gases de Efeito Estufa.

Segundo Viana (2008), este programa foi concebido ao longo do processo de implantação do programa Zona Franca Verde¹⁰⁰ e idealizado a partir do conhecimento do programa de pagamento por serviços ambientais da Costa Rica. O seu conceito foi, segundo informa, intensamente debatido junto à Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (SEMADES) e exposto ao público, pela primeira vez, em dezembro de 2006, conquanto a sua base legal – a Lei Estadual nº. 3.135 - somente tenha sido promulgada em junho de 2007. Para o autor, aliás, este marco legal juntamente com a Lei Complementar nº. 53 – que criou o Sistema Estadual de Unidades de Conservação, trazendo, inclusive, o conceito de produtos e serviços ambientais (AMAZONAS, 2007b) –, é que constituíram a base, por sua vez, para a criação da Fundação Amazonas Sustentável (FAS) em dezembro de 2007, cuja finalidade é a de gerir os produtos e serviços ambientais das unidades de conservação estaduais, bem como o próprio programa BF.

De fato, o art. 6º da Lei de PEMCA, após alteração introduzida pela Lei nº. 3.184/2007, autorizou o Poder Executivo Estadual a participar de uma única Fundação Privada, sem fins lucrativos, cujo objeto fosse o desenvolvimento e a administração dos programas nela e na Lei Complementar nº. 53/2007 previstos, bem como gerenciar serviços e produtos ambientais que descreve. Dita que o seu Conselho Deliberativo deve ser estruturado, nos moldes do seu Estatuto, com a garantia mínima de composição de 20% a 40% de membros natos do Poder Público (parágrafo único do art. 6º) e autoriza, ainda, ao Poder Executivo Estadual, a doação do valor de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) à Fundação cuja participação lhe é autorizada, objetivando, assim, o fomento das ações necessárias ao cumprimento dos objetivos institucionais desta (art. 7º).

O Poder Executivo Estadual está autorizado, ainda, a doar, a título oneroso a esta Fundação, os serviços e produtos ambientais, definidos na Lei Complementar nº 53, no entanto, os rendimentos provenientes da sua comercialização serão, obrigatoriamente, investidos na implementação dos Planos de Gestão das Unidades de Conservação (art. 8º).

¹⁰⁰ O Programa Zona Franca Verde, conduzido, em conjunto, pelas mais diversas secretarias do Estado do Amazonas, dentre as quais se destaca a SEMADES, consiste num programa cujo objetivo é, conforme lição de Araújo e Bastos (2006), a geração de emprego e renda, aliada à conservação da natureza, permitindo, assim, de modo simultâneo, a melhoria da qualidade de vida da população amazonense e a proteção ao patrimônio natural do Estado, tais como florestas, rios, lagos, igarapés e campos naturais. Segundo as autoras, o programa tem, ainda, o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável do Amazonas, fazendo-o a partir de sistemas de produção agropecuária, pesqueira e florestal viáveis economicamente, saudáveis a nível ecológico e, enfim, socialmente justos.

Neste sentido, surgiu, como já informado, a FAS, que se trata de uma organização não governamental, de interesse público, sem fins lucrativos, criada, em conjunto, pelo Governo do Estado do Amazonas e pela instituição financeira “Banco Bradesco” - cada um destinando a ela um aporte equivalente a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), o primeiro, nos termos dos aludidos dispositivos legais -, e cujo objetivo é justamente gerir, dentre outros projetos, o programa BF (FLORESTA VIVA AMAZONAS, 2009).

O BF tem funcionado sem a existência prévia de Decreto que o regulamente e estructure, nos termos do que exige o art. 5º, II da Lei de PEMCA, no entanto, já é possível vislumbrar a sua implantação e aplicação prática, tendo sido realizadas, inclusive, reuniões junto à Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS) justamente com o objetivo de estruturar o programa, bem como promulgada uma portaria – Portaria SDS nº. 063/2007 – para a criação do Comitê Interno de Gestão do Programa Bolsa Floresta, muito embora, desde março de 2008, a FAS tem sido a responsável por ele (FLORESTA VIVA AMAZONAS, 2009).

Segundo Viana (2008), o BF trabalha com uma compensação financeira às populações indígenas e tradicionais do Estado, a partir de um termo de compromisso firmado entre elas e a FAS, com o objetivo de desmatamento zero nas áreas de florestas primárias. O programa é inicialmente direcionado, consoante afirma, às famílias residentes nas unidades de conservação estaduais, com a exigência de residência mínima de dois anos, para evitar a migração para estas áreas, buscando-se empreender um processo que esteja em constante avaliação e aprimoramento.

Viana (2008) assevera que são quatro os componentes do BF: o Bolsa Florestal Familiar (BFF), constituído pelo pagamento de uma recompensa mensal equivalente a R\$ 50,00 às mães residentes nas unidades de conservação e que estejam dispostas a assumir o compromisso de desmatamento zero em matas primárias; o Bolsa Floresta Associação (BFA), destinado à associação de moradores das unidades de conservação no importe equivalente a 10% de todos os BFFs, e cuja função é fortalecer a organização e o controle social do programa; o Bolsa Floresta Renda (BFR), com o intuito de promover a produção sustentável, no valor médio equivalente a R\$ 4.000,00 por unidade de conservação ao ano (média de 11,4 famílias em cada unidade); e o Bolsa Floresta Social (BFS), também no importe de R\$ 4.000,00 por unidade de conservação ao ano, destinado à melhoria da saúde, educação, comunicação e transporte, visto que são componentes considerados básicos à construção da cidadania dos – pelo autor chamados – “guardiões da floresta”.

O autor informa, ainda, que constitui um componente essencial do programa o atendimento a saúde, numa visão holística de desenvolvimento sustentável, muito embora este atendimento não tenha o intuito de substituir o Sistema Único de Saúde, sendo as ações desenvolvidas, assim, em parceria com a Secretaria Estadual de Saúde, a Fundação de Vigilância da Saúde, a Fundação Alfredo da Mata, o Centro de Educação Profissional do Amazonas e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Amazonas.

É perceptível pelas disposições normativas e informações trazidas por Viana (2008) que o BF encontra-se bem delineado e estruturado, muito embora haja, certamente, pontos onde avançar, pois, nem todas as famílias a que o programa se dirige têm recebido o recurso – nem mesmo todas aquelas cadastradas - e o programa ainda não foi implantando em todas as unidades de conservação existentes no Estado, embora seja a elas destinado¹⁰¹. Aliás, talvez até em função de sua recente implantação, desconhece-se um estudo crítico aprofundado da eficácia social, econômica e jurídica deste programa.

De qualquer modo, independente da adesão ao programa, a própria Lei de PEMCA, em seu artigo 13, autoriza à Agência de Fomento do Estado do Amazonas (AFEAM) conceder benefícios econômicos àqueles produtores agropecuários e florestais que, em sua atividade rural, adotarem medidas de prevenção, precaução, restauração ambiental ou de estabilização da concentração de gases de efeito estufa, notadamente as resultantes da redução das emissões de desmatamento; enquanto o artigo 15 autoriza, a seu turno, a concessão de incentivos fiscais a atividades e operações nele elencados (AMAZONAS, 2007a), outro elemento que demonstra a vontade política do Estado em valorizar os serviços ambientais que têm sido prestados, notadamente, pelos proprietários e produtores rurais.

Cumpre salientar, neste ponto, que existe, também na Amazônia, uma política do Governo Federal, através do MMA, cuja origem se deu numa proposta dos principais movimentos da agricultura familiar na região¹⁰², sobretudo das Federações dos Trabalhadores na Agricultura (Fetags) dos nove estados da Amazônia Legal (COSTA, 2008). Trata-se do Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural – “Proambiente” - que se reveste de um novo modelo de desenvolvimento rural que busca auxiliar as famílias na transição de um sistema agroecológico para sistemas

¹⁰¹ Segundo informação de Viana (2008), em setembro de 2008 havia 4.244 famílias cadastradas e apenas 2.072 aptas ao recebimento dos recursos e o programa havia sido implantado em 12 unidades de conservação.

¹⁰² De projeto da sociedade civil torna-se um programa do Governo Federal (PROAMBIENTE, 2009).

de produção mais sustentáveis, na medida em que trabalha na perspectiva de um planejamento mais integrado dentro da unidade de produção: “a compensação pelos serviços ambientais prestados pelas famílias do Proambiente é uma forma de viabilizar essa transição e garantir a retribuição da sociedade por esses serviços (PROAMBIENTE, 2009, p.02)

Neste contexto, a Amazônia Legal foi dividida em 11 pólos pioneiros do Proambiente, no que envolve famílias de colonos, extrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais, quilombolas e comunidades tradicionais em geral, que, para ter direito à certificação e recebimento dos serviços ambientais que prestam, deverão aderir ao programa, elaborando seus planos de utilização das unidades de produção (PUs) - ferramenta do planejamento integrado da unidade, construída em conjunto pelas famílias, técnicos e agentes comunitários pelo período de 15 anos -, bem como, dentro de grupos comunitários, os seus acordos comunitários – onde são firmados compromissos coletivos entre as famílias e agentes comunitários quanto ao cumprimento dos PUs e padrões de Certificação de Serviços Ambientais e quanto ao uso da terra e dos recursos naturais - (PROAMBIENTE, 2009).

Consoante informação de Oliveira e Altafin (2008), o Proambiente teria, de acordo com a pretensão inicial, o seu funcionamento amparado pela criação de dois fundos, sendo um de caráter ambiental – para remunerar os prestadores de serviços ambientais –, enquanto o outro de apoio – para financiar o processo de conversão para uma agricultura sustentável, fornecendo a assistência técnica necessária para este fim –, no entanto, afirmam que nenhum dos dois foi ainda criado, vendo esta omissão como um dos principais obstáculos ao financiamento do programa.

De qualquer modo, o programa existe e foi amparado pelo Governo Federal, sendo possível afirmar que são iniciativas desta natureza que vêm sensibilizando alguns de nossos congressistas que, inclusive se viram estimulados a buscarem a aprovação de uma Lei Federal com o fito de tratar das questões referentes aos serviços ambientais, bem como de sua remuneração, compensação ou pagamento. Neste sentido já tramitam no Congresso Nacional alguns projetos de Lei referentes à matéria, valendo destacar os Projetos de Lei nº. 792 e 1.190 de 2007 que, em função de sua tramitação conjunta, resultaram em um substitutivo da lavra do relator da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, Dep. Jorge Khoury (BRASIL, 2007a e BRASIL, 2007b).

O substitutivo (BRASIL, 2007a) – composto por apenas quatro artigos - busca instituir o pagamento ou compensação por serviços ambientais, criando o Programa Bolsa Verde (BV), conforme descreve o seu artigo 1º, no intuito de pagar pelos serviços ambientais prestados, de forma voluntária, em função de esforços na sua manutenção ou ampliação daqueles existentes (artigo 2º). Segundo o parágrafo único do seu artigo 2º, “consideram-se serviços ambientais as funções inestimáveis e imprescindíveis oferecidas pelos ecossistemas para a manutenção de condições ambientais adequadas de vida na Terra, incluindo a da espécie humana”.

O Programa BV é criado como mecanismo de pagamento de benefício financeiro no formato de uma bolsa, como contrapartida pelos serviços ambientais prestados, no que elege os agricultores familiares como beneficiários, considerando aqueles provenientes do PRONAF (artigo 3º, *caput* e §§ 1º e 2º)

Vale dizer que o substitutivo destaca entre os serviços ambientais, para fins do programa, as práticas que dirigidas à redução do desmatamento, à recuperação de áreas degradadas, à redução do risco de queimadas, à conservação do solo, da água e da biodiversidade, dentre outras aptas a reduzirem a emissão de gases causadores do efeito estufa, denotando a natureza meramente exemplificativa deste dispositivo (§ 3º do artigo 3º).

De qualquer modo, o interessante é que o substitutivo prevê uma remuneração proporcional aos serviços ambientais prestados, o que será calculado e atestado por uma instituição prestadora de assistência técnica e extensão rural, devidamente credenciada pelo programa (§ 4º do artigo 3º). Por outro lado, deixa bem definido que os recursos necessários para o pagamento dos benefícios serão captados junto a agências multilaterais e bilaterais de cooperação internacional, sob a forma de doação e, portanto, sem ônus para o Tesouro Nacional, salvo em caso de contrapartida (§ 5º do artigo 3º), o que deixa transparecer o pronto receio do Estado na assunção desta despesa pública, permitindo que o programa já nasça dependente do apoio de terceiros interessados no seu financiamento. Tal conclusão é fortalecida pelo que dispõe o parágrafo 6º do seu artigo 3º ao permitir que o órgão executor do programa celebre convênios com os Estados e Municípios.

Outro ponto preocupante neste substitutivo é o fato de prever o pagamento pelos serviços ambientais prestados de forma voluntária, o que pode impedir, dependendo da interpretação que se tenha, o pagamento pelos serviços ambientais advindos da implantação e manutenção das APPs e RLs dentro das propriedades. Para Oliveira e

Altafin (2007, p.18), “a noção de serviços ambientais prestados pela agricultura familiar deve estar focada na conservação de florestas nativas, inclusive aquelas integrantes da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanentes, e no reflorestamento”. Afirmam, aliás, no estudo feito sobre o programa Proambiente que:

É evidente que apenas leis mais duras não são suficientes para evitar a destruição de florestas. Neste contexto, o PROAMBIENTE traz o conceito de desmatamento evitado como um serviço ambiental prestado pelos agricultores que se propõem a observar a legislação ambiental. Para os entrevistados, não se trata de pagar para observar a lei, mas de oferecer uma contrapartida da sociedade àqueles que estão preservando um bem precioso tanto para a sociedade nacional como para o planeta como um todo.

Certamente a intenção do legislador não é excluir as APPs e RLs do cômputo dos recursos direcionados à prestação destes serviços, já que o artigo 2º, apesar de falar em prestação voluntária, afirma, lado outro, que ela deve ser direcionada aos esforços de manutenção ou ampliação dos serviços ambientais existentes, sendo impossível descartar as referidas áreas de proteção do papel de fornecedoras deste tipo de serviços. De mais a mais, a noção de voluntariedade está adstrita à idéia de esforço promovido pelo proprietário rural no sentido de fornecer tais serviços, mantendo-os ou ampliando-os. Óbvio que, uma vez que ainda nem foi aprovado o substitutivo, caberia promover uma alteração no dispositivo atacado com o fito de deixá-lo mais transparente, evitando-se discussões futuras.

Estes projetos de lei não são os únicos existentes, havendo inúmeros outros com objeto semelhante, tanto a nível federal, quanto estadual ou municipal – inclusive o Projeto de Lei nº. 5.367/2009 que visa revogar o CF para criar o Código Ambiental brasileiro (BRASIL, 2009c) -, demonstrando que está acontecendo uma mudança de perspectiva no tocante às questões relativas à proteção ambiental e às políticas públicas de desenvolvimento rural e ambiental.

Ora, se este ou alguns destes projetos ou substitutivos serão convertidos em Lei, após sua regular tramitação, não é possível prever, entretanto é certo que há uma inquietude não só no seio das comunidades rurais, mas especialmente no contexto acadêmico, pela aprovação de um programa de pagamento por serviços ambientais a nível nacional, mesmo diante da necessidade de uma abertura às peculiaridades sociais, econômicas, culturais e fundiárias regionalmente verificadas, sob pena de, como já asseverado durante todo este trabalho, restarem inócuos, como tantas outras políticas públicas que já foram e vêm ainda sendo desenvolvidas no país.

Cabe aos representantes dos órgãos públicos - notadamente os legisladores, administradores públicos e magistrados -, a observância daqueles programas que já vêm sendo desenvolvidos no Brasil e no mundo, a fim de que consigam, dentro do papel que representam, atuar com eficiência, garantindo a eficácia de suas decisões no plano concreto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Demonstrou-se, ainda que sumariamente, a possibilidade de existência de conflito, nos casos concretos, entre o cumprimento das normas ambientais protetoras – notadamente daquelas que impõe a implantação das APPs e RLs nas propriedades rurais – e uma série de outros direitos fundamentais de igual magnitude, inclusive, o próprio direito à propriedade privada, na medida em que, em certos casos, esta acaba podendo ser inviabilizada diante do grau de restrição empreendido.

A partir do conteúdo de todas as entrevistas, notadamente ao cotejá-las entre si, ficou evidente que o conhecimento acerca do tema é estritamente disciplinar. A maior parte dos entrevistados conhece apenas parcela da realidade, o que dificulta a tomada das decisões.

De fato, foi possível perceber que os entrevistados, em sua maioria, se apresentavam incomodados com o grau de restrição ambiental trazido pelo CF às propriedades rurais, apontando, muitos, a necessidade de respeito ao princípio da igualdade substancial entre os atores sociais envolvidos e a mitigação dos impactos, seja através de indenização, seja através da promoção de políticas públicas neste sentido.

Infere-se, outrossim, ser legítimo e viável, a partir de um raciocínio sistemático e interdisciplinar do ordenamento jurídico brasileiro, a busca de alternativas viáveis para mitigar a problemática envolvendo a questão referente.

A indenização, em que pese não ser vislumbrada pelo mero cumprimento da lei florestal por parte dos proprietários e produtores rurais, é possível, lado outro, de ser conferida, em caso de existência de dano causado pelo Estado a estes. Tal situação é permitida em razão das normas que disciplinam a responsabilidade civil, prevista

constitucionalmente e construída doutrinária e jurisprudencialmente, devendo ser levada a efeito diante do caso concreto verificado, isto é, diante da situação fundiária, econômica, cultural e social que envolvem o proprietário rural e sua terra.

Certamente que, para a concessão de determinado monte indenizatório, o magistrado, não havendo parâmetros legais, deverá atentar-se para critérios que impeçam que o proprietário rural utilize o instituto como uma moeda de troca. Indenização é devida tão-somente e na medida do dano experimentado e comprovado pelos proprietários rurais.

Obviamente que, sem embargo do aludido, a indenização, pela mera exigência de se resguardar parcela da propriedade rural, não é possível, caso não seja constatada a existência de quaisquer danos no caso concreto. Neste sentido, se o proprietário tem a possibilidade de continuar usufruindo de sua propriedade, compensando a restrição legal, através da adoção de usos alternativos do solo e inserção em novos mercados, seja por si só, ou porque está inscrito em algum programa de políticas públicas voltadas para este desiderato a indenização se mostra supérflua e desnecessária.

O certo é que, enquanto não houver uma modificação da legislação florestal em termos de normas-regra mais consentâneas à realidade complexa e múltipla do cenário rural brasileiro, a questão há de ser resolvida em termos principiológicos, tendo em vista a superioridade hierárquica do texto constitucionais e/ou a leitura sistemática das normas constitucionais e demais normas infraconstitucionais correlatas ao tema.

A questão gravita em torno da ponderação de bens, valores e interesses consagrados na CRF/88, sob o enfoque a existência ou inexistência de dano e conflito de direitos fundamentais de igual magnitude ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ao intérprete caberá a solução do conflito naqueles casos que lhe sejam apresentados para a apreciação, não podendo se eximir, assim, de dar uma solução pacificadora.

Caberá, ainda, ao intérprete verificar, no caso concreto que lhe seja apresentado, a necessidade, inclusive, de ser superada a noção de intocabilidade das APPs, como forma, igualmente, de mitigar a restrição sofrida pelos proprietários rurais, independente do segmento no qual estão inseridos (agricultura familiar ou agricultura patronal). Afinal, cabe ter em mente que a restrição de qualquer direito fundamental deve receber uma interpretação restritiva.

De qualquer modo, é importante ressaltar que foi consolidado entendimento junto aos tribunais pátrios, inclusive superiores (STJ e STF) de que, quando há

desapropriação indireta de uma determinada propriedade, as APPs e RLs, por possuírem valor econômico, deverão ser computadas no montante a ser destinado à indenização do desapropriado.

Não se pode perder de vista, que pela complexidade, inclusive, das questões de fato e de direito que gravitam em torno do tema, que há autor (MORAES, 2009) considerando que a questão perpassa pela confecção de novas normas protetivas, não apenas pela inviabilidade daquelas do diploma de 1965 (CF), mas pelo fato de acreditarem que enquanto as RLs não foram recepcionadas pelo texto constitucional – uma vez que seriam incapazes de manter um meio ambiente ecologicamente equilibrado –, as APPs, por sua vez, teriam sido revogadas, não se encontrando, mais vigentes, daí porque não entender todo um esforço interpretativo de normas que não são mais capazes de surtir efeito em nosso país. Em que pese a inteligência do raciocínio tecido pelo autor, há que informar que não há precedente judicial abrigando esta posição, não tendo sido nem mesmo encontrado, até o término desta pesquisa, opinião doutrinária corroborando este posicionamento.

Surge, ainda, como um importante instrumento de mitigação dos impactos ocasionados pela aludida restrição a política pública de pagamento por serviços ambientais, figura esta que, a cada dia, tem ganhado a adesão de importantes agentes do setor público e privado no país e no mundo, mas que deverá ser aplicada com cautela, mediante a participação conjunta de todos os autores envolvidos neste processo e a implantação de projetos que levem em consideração as peculiaridades sociais, econômicas, culturais, ambientais e, inclusive, técnicas percebidas nas mais diversas regiões do país.

Aliás, não obstante a importância da política de pagamento por serviços ambientais como forma de mitigar os impactos sofridos pelos proprietários rurais, é possível apontar que, conquanto o caso concreto possa indicar a remuneração pelo serviço ambiental prestado, a enorme carga tributária do Brasil pode ser vista, lado outro, como um problema no momento da captação de recursos dos contribuintes, já que eles também são consumidores de serviços ambientais.

A remuneração pelos serviços ambientais prestados certamente é justa diante da idéia de que a proteção ambiental deve ser suportada por toda a sociedade e não apenas pela atividade solitária dos proprietários rurais em suas propriedades, no entanto os projetos não devem ser impostos de fora para dentro, mediante programas descontextualizados e que meramente se prestam a importar outras experiências.

Ora, o mesmo sentido que guia a questão dos serviços ambientais deveria guiar a razoabilidade da questão referente às indenizações, já que há uma remuneração pelo serviço prestado. Na indenização, o mesmo ocorre, no entanto, mais em função do dano sofrido com a não utilização da área, mas, obviamente, também, porque um serviço ambiental será prestado em razão desta restrição. Ou seja, parte-se, igualmente, do pressuposto que o proprietário não deve arcar sozinho com um benefício a ser auferido por todos. Este entendimento não se dá em função da noção privatista da propriedade, já que, da mesma forma quando há a produção, uma pessoa é remunerada pelos serviços de provisão alimentar e de outros produtos que presta a todos.

É complicado entender a força da polêmica que gira em torno da questão da indenização. Não é porque a legislação florestal não a prevê expressamente que esta figura é inaplicável. Afinal, a responsabilidade civil é um tema cujos princípios norteadores são elaborados de forma genérica pela Lei e doutrina, só podendo ter seus aspectos pormenorizados e verificados diante do caso concreto. A fórmula é simples: havendo um dano, haverá a indenização, que, obviamente deverá, na situação aqui estudada, ocorrer dentro da capacidade econômico-financeira do ente público por ela responsável (reserva do possível).

Daí porque uma vez comprovado um dano, necessária se faz a sua compensação, restando inócuo alegar que porque a Lei tornou obrigatória a preservação ambiental não é possível a constatação de danos daí decorrentes nos casos fáticos delineados dia-a-dia na vida das pessoas. Como visto, é cediço que há proprietários que, historicamente, foram excluídos de todos os processos de inclusão, demonstrando serem incapazes de se adaptar às imposições da Lei e, por isso, sofrerão, de modo distinto, os impactos provenientes das restrições ambientais.

Todo o raciocínio, aliás, deve ser elaborado tendo em mira as diversidades já apontadas na pesquisa, de modo, inclusive, que a sociedade entenda que qualquer proteção ambiental que se queira levar, de fato, a efeito perpassa pela necessidade de modificação no padrão de consumo, situação hoje vista como extremamente complexa e difícil de ser concretizada.

Assim como aconteceu e ainda acontece com a problemática envolvendo as mudanças climáticas no mundo - que têm sensibilizado não somente os acadêmicos e cientistas nacionais e internacionais, mas, ainda, a sociedade de um modo geral - há o início de um despertar para o debate do assunto relacionado às questões pertinentes às áreas de proteção florestal e sua finalidade, sendo primordial que elas sejam discutidas

por todos os atores sociais atrelados direta ou indiretamente a elas, mobilizando-se os técnicos e acadêmicos no sentido de buscarem uma solução conjunta e uma opção consciente e que seja de fato eficaz e criadora de menos impactos, tanto para o meio ambiente, quanto para os proprietários rurais envolvidos.

Há muito, ainda, o que ser discutido sobre o tema abordado neste trabalho. Os resultados acima apontam algumas soluções que deverão, no entanto, serem atentamente formuladas e invocadas em cada caso. A formatação de uma legislação que atenda aos ditames constitucionais e que seja consentânea às questões aqui discutidas pode ser uma via importante para se garantir a segurança e a certeza jurídica das situações, mas que não adiantará, em nada, se não houver a percepção de que, ao intérprete, cabe a criação do Direito diante das peculiaridades do caso concreto e mudança de valores da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e uso do solo. **São Paulo em Perspectiva**. v. 11, n.2, abr./jun., 1997.

_____. Agricultura familiar e serviço público: a extensão rural no Brasil. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**. v.15, n.2, jan./abr., 1998.

_____. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**. Instituto de Estudos Avançados. USP. set./dez., 2001.

ABRAMOVAY, Ricardo; SACHS, Ignacy. Habitat: a contribuição do mundo rural. **São Paulo em Perspectiva**. v.09, n.03, 1995.

ALENTEJANO, Paulo Roberto R. O que há de novo no rural brasileiro? **Terra Livre**. São Paulo, n.15, 2000.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALIX-GARCIA, Jhennifer; JANVRY, Alain de; SADOULET, Elisabeth; TORRES, Juan Manuel. **An Assessment of Mexico's payment for environmental services program**. Roles of Agriculture Project Environment Services. Agricultural and Development Economics Division (ESA). Roma: FAO, 2005.

AMARAL, Ana Maria Pereira; MONTEIRO, Ana Victória Vieira Martins; SACHS, Raquel Castelluci Caruso. A visão dos pequenos proprietários frente ao Projeto de Recuperação de Matas Ciliares no Estado de São Paulo. **Análises e Indicadores do Agronegócio**, v. 3, n.6, 13/06/2008.

AMARAL, Gustavo. Interpretação dos direitos fundamentais e o conflito entre poderes. *In*: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

AMAZONAS (AM). Lei Estadual nº. 3135 de 05/06/2007. **Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento**

Sustentável do Amazonas, e estabelece outras providências. Manaus: 2007a. Disponível em: <<http://www.sefaz.am.gov.br>>. Acesso em: 10.dez.2008.

_____. Lei Complementar nº. 53 de 05/06/2007. **Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas.** Manaus: 2007b. Disponível em: <<http://www.aleam.gov.br>>. Acesso em: 10.dez.2008.

AMBIENTE BRASIL. **Projeto mexicano é exemplo para mercado de carbono.** 18/06/2006. Disponível em: <<http://noticias.ambientebrasil.com.br/noticia/?id=26302>>. Acesso em: 16.mar.2009.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os Direitos Fundamentais no Século XXI. *In: VIII Congresso Ibero-Americano de Direito Constitucional*, Sevilha, 3 a 5 de Dezembro. 2003.

ANDRADE, João Paulo Soares de. **A implantação do pagamento por serviços ecossistêmicos no Território Portal da Amazônia: uma análise econômico-ecológica.** UNICAMP. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico. Dissertação. Mestrado. Campinas, 2007.

ANDRADE, Daniel Caixeta; ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Serviços ecossistêmicos e sua importância para o sistema econômico e o bem-estar humano. **Texto para discussão.** IE/UNICAMP, Campinas, n.155, fev. 2009.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 4.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

ARAÚJO, Kely Silva de.; BASTOS, Vívian Macedo. Programa Zona Franca Verde e a ação de regularização fundiária. **XV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI)**, 2006, Manaus. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. As áreas de preservação permanente e a questão urbana. **Consultoria Legislativa.** Estudo. Ago. 2002.

ARISTÓTELES. **A Política.** 1.ed. São Paulo: Martin Claret, 2002.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. **Tendências no estudo sobre avaliação.** *In: RICO, Elizabete Melo (Org.).* São Paulo: Cortez/IEE, 1999.

ASSIS, Renato Linhares. Desenvolvimento rural sustentável no Brasil: perspectivas a partir da integração de ações públicas e privadas com base na agroecologia. **Economia Aplicada.** 10(1), jan./mar. 2006.

AVALIAÇÃO ECOSSISTÊMICA DO MILÊNIO (AM). **Relatório Síntese da Avaliação Ecológica do Milênio.** Minuta Oficial. 2005. Disponível em: <www.millenniumassessment.org/documents/document.446.aspx.pdf>. Acesso em: 03.mar. 2009.

ÁVILA, Humberto. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização

Jurídica, v. I, n.4, jul. 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 02.set.2008.

_____. **Teoria dos princípios** – da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. 38.ed. Rio de Janeiro: Globo, 1998.

BARBOSA, Rui. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**. Tomo II. São Paulo: Saraiva, 1933.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

_____. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARROS, Suzana de Toledo. **O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de metodologia: um guia para a iniciação científica**. 2.ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. **Temas de Direito Constitucional**. Tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BECKER, Viviane Miranda. **Autos nº. 001/1.05.0328157-7**. Comarca de Porto Alegre/RS. 5ª Vara da Fazenda Pública, 2º Juizado. Decisão prolatada em 01º/08/2008.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos; ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**. Belo Horizonte, 14 (3), set./dez. 2004.

BENJAMIN, Antônio Herman V. Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente. **Revista CEJ**, v. 1 n. 3 set./dez. 1997.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo** – direitos fundamentais, democracia e constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10 ed. Brasília: Unb, 2003.

BOGDAN, Robert C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto, 1994.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. **Regimento do Pau-Brasil de 1605.** Disponível em: <http://www.planetaterra.org.br/biblioteca/regimento_pau_brasil.htm>. Acesso em: 20.dez.2008.

_____. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. **Aprova o Código Florestal.** Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Rio de Janeiro, v.1, p. 519-537, jan./fev, 1935.

_____. Decreto-Lei nº. 25 de 30/11/1937. **Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.** Rio de Janeiro: 1937. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10.mai.2009.

_____. Decreto-Lei nº. 3.365 de 21/06/1941. **Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.** Rio de Janeiro: 1941. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10.mai.2009.

_____. Lei nº. 4.771 de 15/09/1965. **Institui o novo Código Florestal.** Brasília: 1965. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 02.mai.2009.

_____. Lei nº. 6.938 de 02/09/1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Brasília: 1981. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 02.mai.2009.

_____. Lei nº. 7.803 de 18/07/1989. **Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986.** Brasília: 1989. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 02.mai.2009.

_____. Medida Provisória nº. 2.166-67 de 24/08/2001. **Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências.** Brasília: 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 02.mai.2009.

_____. Lei nº. 10.406 de 10/01/2002. **Institui o Código Civil.** Brasília: 2002a. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 02.mai.2009.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº. 302 de 20/03/2002. Brasília: 2002b. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama>>. Acesso em: 30.11.2008.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº. 303 de 20/03/2002. Brasília: 2002c. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama>>. Acesso em: 30.11.2008.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº. 369 de 28/03/2006. Brasília: 2006a. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama>>. Acesso em: 30.11.2008.

_____. Decreto nº. 5.975 de 30/11/2006. **Regulamenta os arts. 12, parte final, 15, 16, 19, 20 e 21 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, o art. 4º, inciso III, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, o art. 2º da Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, altera e acrescenta dispositivos aos Decretos nºs 3.179, de 21 de setembro de 1999, e 3.420, de 20 de abril de 2000, e dá outras providências.** Brasília: 2006b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 02.jun.2009.

_____. Projeto de Lei nº. 792 de 19/04/2007. **Dispõe sobre a definição de serviços ambientais e dá outras providências.** Brasília: 2007a. Disponível em: <<http://www.2.camara.gov.br>>. Acesso em: 02.mai.2009.

_____. Projeto de Lei nº. 1.190 de 29/05/2007. **Cria o Programa Nacional de Compensação por Serviços Ambientais – Programa Bolsa Verde, destinado à transferência de renda com condicionalidades.** Brasília: 2007b. Disponível em: <<http://www.2.camara.gov.br>>. Acesso em: 02.mai.2009.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 42.ed. São Paulo: Saraiva, 2009a.

_____. Projeto de Lei nº. 5.226 de 14/05/2009. **Dispõe sobre a proteção das florestas e outras formas de vegetação, e dá outras providências.** Brasília: 2009a. Disponível em: <<http://www.2.camara.gov.br>>. Acesso em: 02.mai.2009.

_____. Projeto de Lei nº. 5.367 de 14/05/2009. **Institui o Código Ambiental brasileiro, estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente, definindo os bens que pretende proteger e criando os instrumentos para essa proteção; cria a política geral de meio ambiente urbano; revoga o Decreto-Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, o Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981 e 4.771, de 15 de setembro de 1965, o art. 7º da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e o art. 22 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Brasília: 2009b. Disponível em: <<http://www.2.camara.gov.br>>. Acesso em: 02.mai.2009.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no estado constitucional:** problemática da concretização dos direitos fundamentais pela administração pública brasileira contemporânea. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BRUMER, Anita. Os rumos do mundo rural na América Latina no início do século XXI, num cenário de grandes transformações sociais, econômicas e políticas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n.10, jul/dez 2003.

BRUNO, Regina Ângela Landim; DIAS, Marcelo Miná. As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais no Brasil. **Relatório de Consultoria.** Rio de Janeiro, 2004.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada.** 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado.** 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

CAMPOS JÚNIOR, Raimundo Alves de. **O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente.** 1.ed. Curitiba: Juruá, 2008.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Seminário Direitos Humanos das Mulheres: A Proteção Internacional. Evento Associado à V Conferência Nacional de Direitos Humanos. 25. mai. 2000. Brasília/DF. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado_bob.htm>. Acesso em: 15.jan.2009.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito**. 3.ed. Lisboa: Calouste Gulbekian, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

_____. **Proteção do meio ambiente e direito de propriedade: crítica de jurisprudência ambiental**. Coimbra: Coimbra, 1995.

_____. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. 2.ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

CARDOSO, Fernando Penteadó. Reserva florestal de 20% no Estado de São Paulo. **Jornal Direto no Cerrado**. Maio/Junho 2006.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: teoria do Estado e da Constituição (Direito Constitucional positivo)**. 10.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CASTANHO FILHO, Eduardo Pires. O Uso Permitido da Reserva Legal. **Análises e Indicadores do Agronegócio**. São Paulo, v. 3, n. 5, mai. 2008. Disponível em <http://www.iea.sp.gov.br>.

CASTRO, Flávio Dino de. A função realizadora do Poder Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **Revista CEJ**. n.28, jan./mar. 2005.

CHALITA, Marie Anne Najm. Desenvolvimento rural, agricultura e natureza: novas questões de pesquisa. **Agric. São Paulo**. São Paulo, v. 52, n.1. jan./jun. 2005.

CHOMITZ, Kenneth M.; BRENES, Esteban.; CONSTANTINO, Luis. **Financing environmental services: the Costa Rica experience and its implications**. Publication Number 10. The World Bank. Washington D.C. 1998.

COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. New York: ONU, 1987.

COMISSÃO NACIONAL FLORESTAL (CONAFOR). **Conservación y Restauración: Servicios Ambientales**. 13/05/2009. Disponível em: <<http://www.conafor.gob.mx>>. Acesso em: 15.mai.2009.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 86, n. 737, mar.1997.

CORRÊA, João Batista Lúcio. **Quantificação das áreas de preservação permanente e reserva legal e de seus impactos econômicos na Bacia do Rio Pomba em Minas Gerais**. Programa de Pós-Graduação em Ciência Florestal. Dissertação. UFV. Viçosa, 2006.

COSTA, Marco Antonio F. da. **Metodologia da pesquisa: conceitos e técnicas**. Rio de Janeiro: Interciência, 2001.

COSTA, Rosangela Calado da. **Pagamento por serviços ambientais: limites e oportunidades para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar na Amazônia brasileira**. Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. Doutorado. USP. São Paulo, 2008.

COSTA RICA. **Ley Forestal nº. 7.575** de 16 de abril de 1996. Alcance n. 21 a La Gaceta, Diario Oficial, n. 72. Disponível em: <http://documentacion.sirefor.go.cr/archivo/legislacion_y_politicas/legislacion/Ley7575.pdf>. Acesso em: 23.mar.2009.

COSTANZA, Robert. D'ARGE, Ralph. DE GROOT Rudolf. FARBER Stephen. GRASSO, Monica. HANNON, Bruce. LINBURG, Karin. NAEEM, Shahid; O'NEILL, Robert V. PARUELO, Jose. RASKIN, Robert G. SUTTONKK, Paul. VAN DEN BELT, Marjan. The value of the world's ecosystem services and natural capital. **Nature**, vol. 387. 1997.

CRETTELA JUNIOR, José. Responsabilidade do Estado por Ato Legislativo. **Revista de Direito Administrativo**, n. 153, 1983.

CUNHA, Paulo Ferreira da. Problemas do Direito Natural (Conferência). **III Seminário Internacional Cristianismo, Filosofia, Educação e Arte**. Faculdade de Educação. USP. São Paulo, 2002. Disponível em: <br.geocities.com/b1centaurus/livros/c/pferreiracunha.pdf>. Acesso em: 23.mai.2009.

DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO (1992). **Estudos Avançados**. v. 6, n. 15, São Paulo, mai/ago. 1992. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 10.jan.2009.

DENARDI, Reni Antônio. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. Porto Alegre, v.2, n.3, jul./set.2001.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIAMANTINO, Ediberto. O estado democrático de direito ambiental e o direito de propriedade. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 1, p. 31-41, junho/2008.

DIAS, Marcelo Miná. Agricultura familiar, desenvolvimento e os desafios para o ensino agrícola no Brasil de hoje. **Revista Educação Agrícola Superior**. Publicação da Associação Brasileira de Educação Agrícola Superior (ABEAS), v. 21, n. 1, 2006.

DINIZ, Maria Helena. **As lacunas no direito**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. **Curso de Direito Civil brasileiro: direito das coisas.** 19.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** 1.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ELESBÃO, Ivo. O espaço rural brasileiro em transformação. **Finisterra.**, XLII, 84, 2007.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. **Ley Forestal de 22/12/1992.** Cidade do México: 1992. Disponível em: <<http://www.cgeson.gob.mx/servicios/leyes/federales/leyes/Ley%20Forestal.pdf>>. Acesso em: 12.abr.2009.

EXTREMA/MG. Lei Municipal nº. 2100 de 21/12/2005. **Cria o projeto Conservador das Águas, autoriza o executivo a prestar apoio financeiro aos proprietários rurais e dá outras providências.** Extrema: 2005. Disponível em: <<http://www.camaraextrema.mg.gov.br>>. Acesso em: 20/01/2009.

_____. **Projetos de Lei nº. 793/2005 e 1.207/2009** (processos). Documento digital. 2009. Disponível em: <http://www.camaraextrema.mg.gov.br/html/projeto/projeto_completo.pdf>. Acesso em: 18.abr.2009.

ESSER, Josef. **Princípio y norma en la elaboracion jurisprudencial del derecho privado.** Barcelona: Bosch, 1961.

FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direito Civil: Teoria Geral.** 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

FERGUSON, Adam. **Australia: A Pioneer in Sustainable Emissions Trading.** 14/04/2005. The Katoomba Group. Ecosystem Marketplace. Disponível em: <http://ecosystemmarketplace.com/pages/article.news.php?component_id=2086&component_version_id=3259&language_id=12>. Acesso em: 13.jan.2009.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **A ciência do Direito.** São Paulo: Atlas, 1977.

FERREIRA, Karine Cristiane; CURADO, Paulo Henrique Carloni Fleury; ANDRADE, Edna de Araújo. **Economia ambiental - a importância de se valorar os impactos ambientais.** 1996. Disponível em: <<http://s.scribd.com/people/documents/363695/folder/8105>>. Acesso em: 04.mar.2009.

FLORESTA VIVA AMAZONAS. **Serviços Ambientais e Bolsa Floresta.** 2009. **Portal da madeira manejada.** <<http://www.florestavivaamazonas.org.br/161.php>>. Acesso em: 15.mai.2009.

FONSECA, Fúlvio Eduardo. A convergência entre a proteção ambiental e a proteção da pessoa humana no âmbito do direito internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional.** v.50 (1). 2007.

FONTANELLA, Bruno José Barcellos; RICAS, Janete; TURATO, Egberto Ribeiro. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 24(1):17-27, jan, 2008.

FOSCHINI, Célia Regina. Trajetória das leis protetoras das APPs e o conflito com a lei de uso e ocupação do solo. **Fórum Ambiental da Alta Paulista**. v.4, ano 2008. Periódico eletrônico. Disponível em: <<http://www.amigosdanatureza.org.br/noticias/396/trabalhos/635.A-DSU-06.pdf>>. Acesso em: 03.fev.2009.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **The state of food and agriculture: paying farmers for environmental services**. Rome, 2007.

_____. **State of the world's forests**. Rome, 2009.

FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL (FONAFIFO). **Servicios ambientales**. 2009. Disponível em: <<http://www.fonafifo.com>>. Acesso em: 12.mai.2009.

FREITAS, Vladimir Passos (org). **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 1998.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala: introdução à História da sociedade patriarcal no Brasil**. 43.ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES DA SILVA, Aldenôr. Pobreza, qualidade de vida e segurança alimentar: as famílias rurais norte-rio-grandenses. **Anais do I Encontro de Estudos da Rede Rural**. UFF. Niterói/RJ: Rede Rural, 2006.

GONÇALVES, José Sidnei; CASTALHO FILHO, Eduardo Pires. Obrigatoriedade da reserva legal e impactos na agropecuária paulista. **Informações Econômicas**, São Paulo, v.36, n. 9, set. 2006.

GRAZIANO DA SILVA, José. **O novo rural brasileiro**. 2.ed. Campinas: UNICAMP-IE, 1999.

_____. Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento? **Série Textos para Discussão n.º 2**. José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem o Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário/Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2001.

GREENPEACE, 2007. **Global Energy Scenario**. Disponível em <<http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/energyrevolutionrepor.pdf>>. Acesso em 22.out.2007.

GUALDA, Neio Lúcio Peres. **Agricultura familiar versus modelo agro-exportador: o falso dilema da não coexistência**. XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. 2007. Disponível em: <www.sober.org.br/palestra/6/368.pdf>. Acesso em: 21.fev.2009.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Teoria processual da constituição**. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2000.

HASSLER, Márcio Luís. A natureza na cidade: uma abordagem a partir da percepção da população acerca do Jardim Botânico de Curitiba (PR). **Sociedade & Natureza**. Uberlândia, n. 18, dez./2006.

HERKENHOFF, João Batista. **Como aplicar o Direito**. 2.ed., Rio de Janeiro: Forense, 1986.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). **Relatório PRONAF**: resultados da etapa Paraná. Rio de Janeiro: IBASE, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12.mar.2009.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: segurança alimentar. 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12.mar.2009.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: comentários 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12.mar.2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Portaria nº. 113 de 19/12/1995**. Disponível em: <<http://www.mpes.gov.br>>. Acesso em: 02.jun.2009.

JANK, Marcos Sawaya. Revendo as políticas agrícola e agrária. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 04/10/2006. Espaço Aberto, p. A2. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/52882/1/noticia.htm>>. Acesso em: 02.jun.2009.

KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura**. Col. Os pensadores. São Paulo: Abril, 1993.

KAWAICHI, Vanessa Mayumi; MIRANDA, Sílvia Helena Galvão de. Políticas públicas ambientais: a experiência dos países no uso de instrumentos econômicos como incentivo à melhoria ambiental. **XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Rio Branco/AC, 2008.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 7.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KURZ, Robert. **O colapso da modernização**: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LARENZ, Karl. **Derecho justo**: fundamentos de ética jurídica. Madrid: Civitas, 1993.

LIBERATO, Ana Paula Gularte. **Reforma agrária: direito humano fundamental**. Curitiba: Juruá, 2004.

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

MACHADO, Carlos José Saldanha. A cobrança pelo uso da água: contribuição para a sua implementação no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Rio de Janeiro**, n. 9, p. 55-75, jan./abr. 2003b.

MACIEL, Raimundo Cláudio Gomes; SALES, Gardênia de Oliveira; COSTA, Jeisa Acíole da. Pagando pelos serviços ambientais: uma proposta para a reserva extrativista Chico Mendes. **XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Rio Branco/AC, 2008.

MAFRA, Josiane Wendt Antunes. **A legitimidade da prática do aborto eugênico no ordenamento jurídico brasileiro: hermenêutica e decisão**. Curso de Direito. UFV. Monografia. Viçosa, 2003.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. As áreas de preservação permanente: avanços e retrocessos desconsiderando a escassez. **Revista Interesse Público**. v.33, set./out., 2005.

MARTINS, Marianne Rios de Souza. **A efetividade dos direitos humanos fundamentais sociais de provimento como uma heterotopia do possível: ativismo judicial e políticas públicas**. Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais Constitucionais. FDV, Dissertação, 2006. Disponível em: <<http://www.fdv.br/resumos/mestrado/defendidas/MARIANNE%20RIOS.pdf>>. Acesso em 10.out.2008.

MATTOS, Ana Dantas Mendes de. **Valoração ambiental de áreas de preservação permanente da microbacia do Ribeirão São Bartolomeu no Município de Viçosa, MG**. Programa de Pós-Graduação em Ciência Florestal (Mestrado). Dissertação. UFV. Viçosa, 2006.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. 8. ed. São Paulo: Nova Stella, 1988.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 9.ed., 3ª tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

MAYRAND, Karel. PAQUIN, Marc. Pago por servicios ambientales: estudio y evaluación de esquemas vigentes. Montreal: Comisión para la Cooperación Ambiental y Uniféra International Centre, 2004. Disponível em: <<http://biodiversityeconomics.org/document.rm?id=978>>. Acesso em: 13.mar.2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELPHI, Adolpho José. Prefácio. In: ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet; PHILIPPI JR., Arlindo. **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri, SP: Editora Manole, 2004.

MENDES, Gilmar. O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras. **Revista Diálogo Jurídico**. Ano I, v.1, n.5, ago.2001.

MENEZES, Ronei Sant'Ana de. **A Importância da reserva legal na geração de renda de pequenos produtores rurais: estudo de caso no Estado do Acre, Amazônia**. Mestrado em Ciências Florestais. Dissertação. UFPR. Curitiba, 2004.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, prática, glossário**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MINAS GERAIS. Lei nº. 13.199 de 29/01/1999. **Dispõe sobre a política estadual de recursos hídricos e dá outras providências**. Belo Horizonte: 1999. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Acesso em: 11.mai.2009.

_____. Lei nº. 14.309 de 19/06/2002. **Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado**. Belo Horizonte: 2002. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Acesso em: 11.mai.2009.

_____. Projeto de Lei nº. 1.426 de 03/08/2007. **Estabelece diretrizes para a adoção de política de crédito ambiental de incentivo aos produtores rurais e agricultores familiares - ecocrédito - e dá outras providências**. Belo Horizonte: 2007. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Acesso em: 11.mai.2009.

_____. Lei nº.17.727 de 13/08/2008. **Dispõe sobre a concessão de incentivo financeiro a proprietários e posseiros rurais, sob a denominação de Bolsa Verde, para os fins que especifica, e altera as Leis nºs 13.199, de 29 de janeiro de 1999, que dispõe sobre a política estadual de recursos hídricos e 14.309, de 19 de junho de 2002, que dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no estado**. Belo Horizonte: 2008. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Acesso em: 11.mai.2009.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969.

MONTES CLAROS/MG. Lei Municipal nº. 3.545 de 12/04/2006. **Estabelece política e normas para o Ecocrédito no Município de Montes Claros, e dá outras providências**. Disponível em: <www.montesclaros.mg.gov.br>. Acesso em: 12/03/2009.

MORAES, Luís Carlos Silva de. **Código Florestal comentado**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 12.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS (2009). **Os impasses sobre o Código Florestal**. Disponível em: <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/955>>. Acesso em: 10.abr.2009.

NADIR JR., Amery Moisés. **ICMS ecológico: princípios e estratégias necessárias para uma implementação na co-produção do bem público.** Mestrado Profissional em Administração. Dissertação. UDESC. Florianópolis, 2006.

NASCIMENTO, Priscila da Silva. O neoliberalismo no México e a emergência do movimento zapatista. *In: V Seminário do Trabalho.* 2008. **Anais do V Seminário do Trabalho**, 2008, Marília/SP.

NEVES, Marcelo. **Constitucionalização Simbólica.** São Paulo: Acadêmica, 1994.

NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DESENVOLVIMENTO RURAL (NEAD). **PIB da agricultura familiar: Brasil-estados.** Brasília: MDA, 2007.

OLIVEIRA, André Luiz. **A reserva florestal legal e os princípios constitucionais da isonomia e razoabilidade.** Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. Dissertação. UNIARA. Araraquara, 2007.

OLIVEIRA, Luiz Rodrigues de; ALTAFIN, Iara Guimarães. Proambiente: uma política de pagamento de serviços ambientais no Brasil. **XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural.** Rio Branco/AC. 20/07/2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO); INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável.** Brasília: FAO/INCRA, 1994 (Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, março).

ORTIZ, Ramon Arigoni. Valoração econômica ambiental. *In: MAY, Peter H. LUSTOSA, Maria Cecília. VINHA, Valéria da (Org.). Economia do meio ambiente: teoria e prática.* Rio de Janeiro: Campus, 2003.

OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. **Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación.** Buenos Aires: Cedes, 1976.

OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito.** Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PADILHA JÚNIOR, João Batista. **O impacto da reserva legal florestal sobre a agropecuária paranaense em um ambiente de risco.** Programa de Pós-Graduação em Engenharia Florestal. Tese. Doutorado. UFPR. Curitiba, 2004.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (IPCC). **Mudança do clima 2007: a base das ciências físicas.** Quarto relatório de avaliação do GT1 do IPCC. Geneva/Suíça, 2007.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais – uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios.** Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PERUGINI, Ana (Assessoria). **Cidade de Extrema preserva nascentes do rio Jaguari**. Notícia. 24/03/2009. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em: 27.abr.2009.

PIETRO, Maria Sylvia Di. **Direito Administrativo**. 16.ed., São Paulo: Atlas, 2003.

PIVA, Rui Carvalho. **Bem Ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE EXTREMA. **Conservador das Águas**: Lei Municipal nº. 2.100/2005. Comitê Federal PCJ 2008. Disponível em: <<http://www.comitepcj.sp.gov.br>>. Acesso em: 14.mai.2009.

PROAMBIENTE. **Um novo modelo de desenvolvimento rural para a Amazônia**. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília/DF: MMA, 2009. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sds_proambiente/_arquivos/33_05122008041236.pdf>. Acesso em: 17.abr.2009.

RANGEL, Paulo Castro. **Concentração, programação e direito do ambiente**. Coimbra: Coimbra, 1994.

REALE, Miguel. **Teoria Tridimensional do Direito**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

_____. **Filosofia do direito**. 17.ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIBEIRO, Paulo. Ecocrédito: lei de incentivo ao meio ambiente. **Revista Verde Grande**. Montes Claros, v.1, n.4, dez. 2007. Disponível em: <http://www.montesclaros.mg.gov.br/semma/revista/revista%20verde%20grande%20_%20numero%204.pdf>. Acesso em: 23.abr.2009.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Economia ou Economia Política da Sustentabilidade? **Texto para discussão**. IE/UNICAMP. Campinas, n. 102, Set.2001. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/Downloads/Publicacoes/TextosDiscussao/texto102.pdf>>. Acesso em: 20.set.2007.

ROSA, Rogério da Silva; MESSIAS, Rossine Amorim; AMBROZINI, Beatriz; REZENDE, Maria Olímpia de O. **Importância da compreensão dos ciclos biogeoquímicos para o desenvolvimento sustentável**. Instituto de Química de São Carlos. USP. São Carlos, 2003.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos fundamentais e suas características. **Revista dos Tribunais: cadernos de direito constitucional e ciência política**. n. 29, ano 7, out./dez. 1999.

RUSSO, R.O.; CANDELA, G. **Payment of environmental services in Costa Rica: evaluating impact and possibilities**. Costa Rica: Earth University, 2006.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**: Desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel/FUNDAP, 1993.

- _____. Brasil rural: da redescoberta à invenção. **Estudos Avançados**. 15 (43), 2001.
- _____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- _____. Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. **Estudos Avançados**. 18 (51), 2004.
- SÁNCHEZ-AZOFEIFA, G. A.; PFAFF, A.; ROBALINO, J. A.; BOOMHOWER, J. P. Costa Rica's payments for environmental services program: intention, implementation, and impact. **Conservation Biology**. 21 (5), 2007.
- SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005.
- SANTOS, Gustavo Ferreira. Direito de propriedade e direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado: colisão de direitos fundamentais? **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. a.37, n. 147, jul./set. 2000.
- SARMENTO, Daniel. Os princípios constitucionais e a ponderação de bens. *In*: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n.1, 2001a. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 26. jan. 2009.
- _____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001b.
- _____. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SCHNEIDER, Alessandro Vinícios; ROCHADELLI, Roberto; BONILHA, Renato de Moraes. Impacto socioeconômico decorrente da implementação da reserva florestal legal: um estudo de caso. **Floresta**, Curitiba/PR, v. 35, n. 3, set./dez. 2005.
- SCHNEIDER, Sérgio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.18, n.51, fev. 2003.
- _____. Agricultura familiar e emprego no meio rural brasileiro: análise comparativa das regiões Sul e Nordeste. **Parcerias Estratégicas**. Campinas, n. 22, jun. 2006.
- SCOLEL TE. **Annual Report**. 2005. Disponível em: <<http://www.planvivo.com/content/fx.planvivo/resources/Annual%20Report%20Scolel%20Te%202005%5B1%5D.pdf>>. Acesso em: 22.mar.2009.
- SILVA, Luís Virgílio Afonso. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, ano 91, v. 798, abr. 2002.

SILVA, José Aluísio Neves da. Comarca de Conselheiro Lafaiete. 1ª Vara Criminal. **Decisão prolatada em 28/08/2006.** Disponível em: <<http://www.ejef.tjmg.jus.br/home>>. Acesso em: 02.nov.2009.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Célia Rodrigues da. **O PRONAF como política de desenvolvimento para a agricultura familiar:** o caso do município de Matipó-MG. Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Sustentabilidade. Dissertação. Mestrado. CENTRO UNIVERSITÁRIO DE CARATINGA (UNEC). Caratinga, 2005.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. A sublimação jurídica da função social da propriedade. **Lua Nova,** São Paulo, 66, p.109-137, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n66/29086.pdf>>. Acesso em: 03.fev.2009.

SIQUEIRA, Ciro Fernando Assis; NOGUEIRA, Jorge Madeira O Novo Código Florestal e A Reserva Legal: do preservacionismo desumano ao conservacionismo politicamente correto. **XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER).** Cuiabá/MT, 2004. Disponível em: <<http://www.sober.org.br>>. Acesso em: 10.mar.2009.

SORRENTINO, Marcos. TRAJBER, Rachel. MENDONÇA, Patrício. FERRARO JR., Luiz Antônio. Educação ambiental como política pública. **Educação e Pesquisa.** São Paulo, v.31, n.2, mai/ago. 2005.

SPOSITO, Marília Pontes. CARRARO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação.** n.24, set./out. 2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). 2ª Turma. Recurso Extraordinário nº. 100.717-6/SP. Relator Ministro Francisco Rezek. Julgamento em 09/12/1983. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 02.jan.2008.

_____. 1ª Turma. Recurso Extraordinário nº. 134.297-8/SP. Relator Ministro Celso de Mello. Diário da Justiça, Seção I, 22/09/1995, p. 30.597. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 10.mai.2008.

_____. 2ª Turma. Recurso Extraordinário nº. 267.817-1/SP. Relator Ministro Maurício Corrêa. Diário da Justiça, 29/11/2002, p. 00042. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 10.mai.2008.

_____. 1ª Turma. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 45. Medida Cautelar. Relator Ministro Celso de Mello. Julgamento em 29/04/2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 03.abr.2008.

_____. 1ª Turma. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3.540-1. Medida Cautelar. Relator Ministro Celso de Mello. Julgamento em 01/09/2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 13.abr.2008.

_____. 2ª Turma. Agravo de Instrumento nº. 677.647 (AP). Agravo Regimental. Relator Ministro Eros Grau. Julgamento em 20/05/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 02.fev.2009.

_____. Recurso Extraordinário nº. 595.595 Agravo Regimental (SC). Relator Ministro Eros Grau. 2ª Turma. Julgamento em: 28/04/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 01º.jun.2009.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Recurso Especial nº. 77.359 (SP). Relator Ministro Humberto Gomes de Barros. Julgamento em 13/12/1995. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 18.mar.2008.

_____. **A atuação do STJ nas causas relacionadas com o meio ambiente.** 2007. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br/Discursos/0001114/Jurisprudência%20Ambiental%20no%20STJ.doc>>. Acesso em: 10.jun.2007.

_____. Recurso Especial nº. 813.408. (RS). 2ª Turma. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Data do Julgamento: 02/06/2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 15.jun.2009.

TAVARES, Everkley Magno Freire. Avaliação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável: dilemas teóricos e pragmáticos. **Holos** (Online). Natal/RN. Ano 21, mai. 2005. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/63/69>>. Acesso em: 10.mai.2008.

_____. Poder local e sustentabilidade: uma avaliação das políticas públicas para o meio ambiente da cidade de Mossoró-RN. **III ANPPAS**. 23 a 26 de maio de 2006. Brasília/DF, 2006.

THE NEW YORK CITY. **About watershed protection.** 2009. Disponível em: <http://www.nyc.gov/html/dep/html/watershed_protection/index.shtml>. Acesso em: 11.mai.2009.

TORRES, Ricardo Lobo. **Os direitos humanos e a tributação** – imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS (TJMG). 5ª Câmara Cível. Apelação Cível nº. 1.0686.02.040293-5/001. Relatora Desembargadora Maria Elza. Data do Julgamento: 28/10/2004. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br>>. Acesso em: 13.mai.2009.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). 2ª Câmara de Direito Público. Agravo de Instrumento nº. 2007.058679-0. Rel. Des. Orli Rodrigues. Data do julgamento: 26/08/2008. Disponível em: <<http://www.tjsc.jus.br>>. Acesso em 26.agosto.2009.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). 4ª Turma. Apelação Cível nº. 1996.72.00.002664-6 (SC). Relator Desembargador Edgard Antônio Lippmann Júnior. Publicado em 30/06/2008. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/jurisjud/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=2127281>. Acesso em: 02.mar.2009.

VALENTE, Ana Lúcia E. F. **Algumas reflexões sobre a polêmica agronegócio versus agricultura familiar.** Brasília/DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2008.

VALVERDE, Sebastião Renato; SOARES, Thelma Shirlen; CARVALHO, Rosa Maria Miranda Armond; OLIVEIRA, Paulo Rogério Soares de; FONSECA, Ênio Marcus Brandão . Comparação entre as legislações sobre áreas de preservação permanente do Brasil, EUA e Suécia. VIII Congresso Florestal Brasileiro, 2003, São Paulo. **Benefícios, produtos e serviços da floresta: oportunidades e desafios do século XXI** (Anais). São Paulo: SBS/SBEF, 2003. v. 1.

VALVERDE, Sebastião Renato. **De saci a crédito de carbono: com essa Lei Florestal nem curupira escapa**. Painel Florestal, 27.fev.2009. Disponível em: <<http://www.alerta.inf.br/Geral/opiniaio/1468.html>>. Acesso em: 30.mar.2009.

VEIGA, José Eli da. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Revista Estudos Avançados**. 15(43), 2001.

_____. A dimensão rural do Brasil. **Programa de Seminários Acadêmicos** (Seminário nº 04 de 01/04/2004). São Paulo: FEA-USP, 2004. Disponível em: <<http://www.econ.fea.usp>>. Acesso em: 13.mai.2009.

_____. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

_____. **Entrevista concedida à Miriam Leitão no Espaço Aberto** (Globo News). Disponível em: <<http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/entrevistas.htm>>. Acesso em: 22.set.2007.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: parte geral**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2004a.

_____. **Direito Civil: direitos reais**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2004b.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

VIANA, Eder Cristiano. **Análise jurídico-dogmática da legislação florestal e do direito ao ambiente frente à função social da propriedade**. Mestrado em Ciência Florestal. Dissertação. UFV. Viçosa, 2004.

VIANA, Virgílio M. Bolsa Floresta: um instrumento inovador para a promoção da saúde em comunidades tradicionais na Amazônia. **Estudos Avançados** 22 (64), 2008, p. 143-153.

VIEIRA, Mário Sérgio Costa. **Aplicação do método IDEA como recurso didático-pedagógico para avaliação da sustentabilidade das propriedades agrícolas no município de Rio Pomba/MG**. Mestrado em Educação Agrícola. Dissertação. UFRRJ. Seropédica/RJ, 2005.

WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do Direito Ambiental**. 2.ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.

YU, Chang Man. **Seqüestro florestal de carbono no Brasil – dimensões políticas, socioeconômicas e ecológicas**. Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Tese. UFPR. Curitiba, 2004.

ANEXOS

ANEXO 1

CARTA DE APRESENTAÇÃO E TERMO DE CONSENTIMENTO



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE CARATINGA-UNEC RÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE

QUESTIONÁRIO ABERTO/ENTREVISTA

Nº. do Questionário: ____

Data do Preenchimento: __/__/__.

Prezado (a) respondente,

Meu nome é Josiane Wendt Antunes Mafra e sou estudante do curso de Mestrado em Meio Ambiente e Sustentabilidade do Centro Universitário de Caratinga. Neste momento estou trabalhando para desenvolver o produto final do meu curso, qual seja, a dissertação cujo título é o seguinte: “As Reservas Legais e as Áreas de Preservação Permanente: repercussões na esfera sócio-jurídica do titular do domínio”.

Este trabalho de investigação está sendo desenvolvido com o intuito de contribuir para identificar a legitimidade ou ilegitimidade de concessão de indenização - ou alguma outra forma de compensação ou incentivo – ao titular de propriedade rural que sofra com as limitações protetivas impostas pela implantação das APPs e RLs. Em outras palavras, busca-se identificar alternativas aptas a mitigarem o impacto causado aos proprietários rurais com a referida restrição às suas propriedades.

Assim é que, para concretizar tal objetivo, torna-se imprescindível a sua colaboração, razão pela qual solicitamos que, sendo possível, disponibilize um tempo para o preenchimento deste instrumento.

O respondente/entrevistado fica ciente da impossibilidade de se assegurar cem por cento de caráter confidencial e de anonimato, conquanto seja este o intento da pesquisadora.

Nesta toada, será dado, a partir de agora e com o preenchimento deste documento, o consentimento necessário, na certeza de que os benefícios pessoais e sociais resultantes do trabalho suplantarão possíveis riscos dele advindos.

Fica, enfim, igualmente autorizada à investigadora, a posterior apresentação dos resultados em sala de aula, seminários, periódicos, etc.

Desde já agradeço a atenção dispensada.

Josiane Wendt Antunes Mafra.

Consentido em: ___/___/___

ANEXO 2

INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS PARA A ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA E O QUESTIONÁRIO

Objetivo deste instrumento: Identificar a compreensão e a perspectiva dos entrevistados/respondentes acerca do tema.

I – Qualificação do (a) Entrevistado (a):

1. Nome: _____(opcional).
2. Gênero: () masculino () feminino
3. Data de Nascimento: __/__/__.
4. Grau de Instrução: () ensino superior completo () pós-graduação '*lato sensu*'; () pós-graduação '*stricto sensu*'. Outro: _____
5. Profissão: _____
6. Cargo Atual Ocupado: _____
7. Cargos já Ocupados: _____
8. Cidade onde reside: _____
9. Possuidor de propriedade rural? () sim () não

II – Perspectiva Acerca da Proteção Ambiental.

1. O que o (a) senhor (a) pensa sobre os mecanismos jurídicos de proteção das florestas brasileiras, mais notadamente sobre as áreas de preservação permanente (APPs) e as reservas legais (RLs)?
2. O (A) senhor (a) acredita que referidos mecanismos de proteção são realmente respeitados, sendo eficazes social e juridicamente? (A legislação brasileira e internacional é suficiente para assegurar um comportamento ambientalmente responsável)?
3. Em caso de resposta negativa à pergunta anterior (nº. 2), por que o (a) senhor (a) acredita que os proprietários rurais não vêm cumprindo as normas protetivas? Quais são

os maiores obstáculos encontrados para o efetivo cumprimento da legislação ambiental no tocante, especialmente, à implantação efetiva das áreas de preservação permanente e reservas legais?

4. O (A) senhor (a) acredita que o desrespeito às APPs e RLs pelos proprietários de imóvel rural pode gerar danos à sociedade?

5. Em caso de resposta afirmativa à questão anterior (nº. 4), tais danos seriam, a seu ver, reversíveis ou irreversíveis? Por quê?

6. O (A) senhor (a) acredita que é possível apontar algum (ns) impacto (s) negativo (s) com a implantação das APPs e RLs, tal qual descritas no Código Florestal Brasileiro e demais normas protetivas existentes? Por quê?

7. O (A) senhor acredita que o estrito cumprimento às normas florestais protetivas, sem quaisquer mitigações reparadoras, pode gerar alguma (s) espécie (s) de dano ao proprietário rural e/ou seus familiares? Que espécie (s) de dano? Seria (m) reversível (is) ou irreversível (is)?

8. Como o (a) senhor (a) avalia os reflexos (conseqüências) que o exato cumprimento das normas protetivas referentes às APPs e RLs poderia ter sobre a produção rural (agricultura, pecuária, silvicultura, etc) em determinadas propriedades?

9. A seu ver, qual a importância da produção rural (agricultura, silvicultura, pecuária, etc) para o produtor/proprietário rural e sua família?

10. A seu ver, qual a importância da produção rural para o Estado e para a coletividade?

11. Qual a sua impressão sobre a atual paisagem natural existente no meio rural em relação ao grau de devastação?

12. Na opinião do (a) senhor (a), qual (is) é (são) o (s) agente (s) social (is) que deve (m) responder pela preservação ambiental nas propriedades rurais?

13. O que o (a) senhor (a) pensa sobre o fato de os grandes proprietários rurais e empresas proprietárias de grandes extensões de terra receberem tratamento idêntico aos pequenos proprietários que não conseguem optar por formas alternativas de uso do solo?

14. A Costa Rica possui um programa de pagamento por serviços ambientais onde o governo recompensa os proprietários pelo plantio de árvores e/ou por deixarem a floresta intocada. O que o (o) senhor (a) pensa sobre políticas públicas desta natureza?

15. Qual é a posição do (a) senhor (a) acerca da destinação de uma indenização a favor daquele proprietário rural que vê a sua propriedade restringida em função destes institutos?

16. O (A) senhor (a) é a favor da destinação de algum outro tipo de benefício econômico ao proprietário rural que recupere ou mantenha intocadas as APPs e RLs, semelhante ao que já vem sendo promovido na Costa Rica? Vislumbra algum modo eficaz de concretizar uma política desta natureza no Brasil? Qual?

17. A judicialização da política pública vem sendo uma realidade amparada, inclusive, por entendimento doutrinário e jurisprudencial de peso, que não entende haver violação ao princípio da separação de poderes quando ocorrida de forma parcimoniosa e amparada nos princípios e ditames constitucionais. O que o (a) senhor pensa sobre o papel do judiciário nesta seara? Isto é, o Judiciário estaria, a seu ver, caso fosse acionado pelo proprietário rural, apto a mitigar esta restrição à propriedade rural (APPs e RLs), através de decisões políticas, em função da inércia dos demais poderes?

18. O (A) senhor (a) possui alguma experiência profissional envolvendo, concomitantemente o Direito Ambiental e Políticas Públicas? Qual?

19. O (a) senhor (a) já atuou (como advogado, administrador, magistrado, legislador, etc) em algum caso relativo a pedido de indenização ou concessão de benefícios em função da restrição causada pelo efetivo cumprimento da legislação

florestal protetiva em determinada propriedade? Aponte as peculiaridades mais marcantes do (s) caso (s) enfrentado (s).

20. Considerando as distintas realidades socioeconômicas bem como regionais e ambientais existentes no Brasil, como é possível, diante da colisão entre diversos direitos fundamentais igualmente amparados pela CR, permitir que o meio ambiente receba a proteção devida, de um lado, sem que o proprietário rural seja conduzido à miséria, vendo assim, de outro lado, desrespeitado o princípio da dignidade da pessoa humana?

Obs: O (A) senhor (a) deseja receber um resumo dos resultados desta pesquisa?

Sim **Não**

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](#)