

ESTRUTURA DA PROPRIEDADE AGROAMBIENTAL E SEU REGIME JURÍDICO¹

José Heder Benatti*

1 – Introdução.

Nestas últimas três décadas, a questão ambiental tem sido um tema obrigatório nas agendas políticas nacional e internacional, como também nos debates acadêmicos e científicos. A discussão sobre os riscos de degradação do meio ambiente foi realçada por um trabalho publicado por um grupo de pesquisadores, sob a liderança de Dennis L. Meadows, no qual se manifestavam as idéias sobre os “Limites do Crescimento” (Bruseke, 1995:29). Neste período duas conferências internacionais foram realizadas, em 1968 e 1972, para avaliar os problemas do meio ambiente global e sugerir ações corretivas.

A primeira foi a conferência da Biosfera, realizada em Paris em setembro de 1968, que concentrou as discussões sobre os aspectos científicos da conservação da biosfera. A segunda, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em junho de 1972, foi um marco fundamental para o crescimento do movimento ambientalista internacional.

Participaram desta Conferência representantes de 113 países, presentes também 19 órgãos intergovernamentais e quatrocentas outras organizações intergovernamentais e não governamentais. Foi a primeira vez que os problemas políticos, sociais e econômicos do meio ambiente em escala global foram discutidos num fórum intergovernamental com o intuito de se buscar ações corretivas (McCormick, 1992:97).

Um dos primeiros documentos a definir a sustentabilidade como estratégia de desenvolvimento foi o Relatório Brundtland, um trabalho da Comissão Mundial (da ONU) sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (UNCED). Este trabalho, presidido por Gro. Harlem Brundtland e Mansour Khalid, apresentava a definição de que o “*desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades*” (Bruseke, 1995: 33).

¹ Este texto é parte integrante da tese de doutorado, “Direito de Propriedade e Proteção Ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural”, defendida em abril de 2003, no Curso de Doutorado Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará
· Doutor em ciência e desenvolvimento socioambiental, Professor de Direito da Universidade Federal do Pará, e pesquisador associado do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Email: jbenatti@ufpa.br

O auge da discussão internacional sobre desenvolvimento e preservação do meio ambiente ocorreu com a realização da II Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), realizada em julho de 1992 no Rio de Janeiro. Neste Encontro foram aprovados quatro documentos importantes que objetivam orientar as ações dos governos e da sociedade civil. Os documentos são: a “Agenda XXI”, a “Declaração sobre as Florestas”, a “Convenção sobre a Diversidade Biológica” e a “Convenção sobre as Mudanças Climáticas Mundial”.

Todas essas discussões acabaram influenciando os vários ramos do conhecimento humano, e como não poderia deixar de ser, o Direito Agrário. A questão ambiental que sempre esteve presente no Direito Agrário, agora ganha uma nova dimensão com o crescimento vertiginoso de convenções internacionais, a promulgação da Constituição Federal que realçou a questão agrária e ambiental com a inclusão de capítulos exclusivos tratando destes assuntos, além de artigos dispersos sobre os temas, temos ainda uma gama de legislações que direta ou indiretamente tratam das matérias.

A sensibilidade da sociedade e dos governos com a preservação e tutela da natureza, o reconhecimento do direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado vão exercer uma repercussão positiva no Direito Agrário, implicando um fortalecimento conceitual e axiológico do mesmo (Zeledón & Orlando, 1998:29). Os temas conhecidos, como a terra, a água, o solo, a floresta, que podem ser integrados na categoria de recursos naturais renováveis, ganham uma nova dimensão diante das obrigações de conservação e do uso racional destes mesmos recursos naturais renováveis.

Busca-se, depois da Eco-92, um novo equilíbrio entre agricultura e mercado, e a preocupação com os possíveis impactos que as atividades agrárias podem causar no meio ambiente, o que leva a uma evolução no debate com a inclusão de novos temas, como: biodiversidade, biosegurança, biotecnologia e bioética (Zeledón & Orlando, 1998:93).

Dentro deste quadro, é importante que se concilie a análise científica com a construção normativa e a diversidade social do uso dos recursos naturais, com o intuito de compor os diferentes interesses, pois há casos em que os objetivos de gestão dos recursos pelos diferentes atores sociais são contraditórios entre si ou até mesmo antagônicos.

Portanto, neste final de milênio a exigência de proteção do ambiente natural vêm estabelecer um problema particularmente importante para o Direito Agrário, que leva a uma dicotomia premente a ser superada pela doutrina e pela legislação, que é a questão das relações recíprocas entre a garantia institucional da propriedade e do direito fundamental da propriedade, por um lado, e o da proteção do ambiente, por outro (Canotilho, 1995:96).

Em uma visão restritiva, a propriedade é considerada um espaço formado pelo solo (produção) e seus acessórios (recursos naturais), sendo impossível entendê-la como *espaço rural*², no qual ocorre a inter-relação entre o uso da terra e dos recursos naturais, respeitando-se os diferentes interesses existentes.

A propriedade deixou de ser uma noção abstrata, um poder absoluto e ilimitado do proprietário sobre a coisa, e passou a ter uma configuração determinada e delimitada constitucionalmente, com vinculação jurídica e efetiva com a função socioambiental, características presentes na propriedade rural.

A propriedade rural tem o seu conteúdo constitucional assegurado quando a exploração econômica privada e a proteção dos interesses socioambientais estão conjugadas, ou seja, quando esses elementos fazem parte da estrutura do direito de propriedade. O objetivo principal da proteção ambiental deve ser a manutenção dos serviços ecológicos prestados pelos recursos naturais renováveis existentes na propriedade.

Na elaboração das normas jurídicas que buscam efetivar a função sociambiental da propriedade, destacam-se dois tipos de limitações de cunho ambiental do direito de propriedade:

- a) as que incidem no uso e aproveitamento econômico da terra e de outros recursos naturais renováveis, que são regulamentados pela legislação agrária³;
- b) as que buscam proteger o meio ambiente e suas qualidades naturais e o manejo dos recursos florestais, previstos na legislação ambiental.

Esses dois corpos de legislações vão compor a atual estrutura normativa de utilização e proteção dos bens ambientais na propriedade. A análise dessa pluralidade de normas que impõem vínculos ambientais à propriedade permitir-nos-á averiguar se está sendo assegurada a maximização do conteúdo dos direitos em conflitos (públicos e privados), ou seja, a conciliação do interesse público ambiental com o direito de propriedade. É também a análise dessas normas que permitirá compreender a estrutura da propriedade rural e seu regime jurídico.

² Miguel (1992) defende a concepção de espaço rural como centro aglutinador e configurador do atual Direito Agrário. Para o autor, essa concepção é um bom exemplo da perfeita inter-relação existente entre Direito Agrário e Direito Ambiental.

³ Souza Filho (2000:509) lembra que o Direito Agrário passou por algumas fases. A primeira foi contra o não uso da propriedade, a exigência que a propriedade cumprisse o papel de provedora de alimentos. A segunda fase está ligada a superação da concepção produtivista, que confundia a produtividade agrária com produtividade econômica. Esta ligada a compreensão de que o importante era produzir, independente do custo social e ambiental. Logo, a produtividade agrária está associada à idéia de função social. Finalmente, na terceira fase, o Direito Agrário incorporou a questão ambiental e a “questão socioambiental passou assim a ser central no Direito Agrário que tem se preocupar com o uso continuado da terra, com a produção de alimentos e com o bem estar desta e das futuras gerações, que dependerão sempre da mesma terra” (SOUZA FILHO, 2000:512).

1. A propriedade rural como elemento configurador dos mandamentos constitucionais

A propriedade rural está conformada por princípios constitucionais, do Direito Agrário e do Direito Ambiental, e a interrelação dessas disciplinas jurídicas ajudar-nos-à a compreender a estrutura da propriedade. A propriedade rural é constituída pelas atividades agrárias e dá suporte aos recursos naturais de tal sorte que um elemento não pode prescindir do outro, o desenvolvimento de um está ao mesmo tempo limitado pelo outro e arrimado no outro.

Assim, a propriedade rural é o *espaço rural* que compreende “não só a terra que é submetida à produção por seu titular, o agricultor, senão aquelas outras [áreas] sujeitas às atividades diversas por sujeitos não vinculados diretamente a ela” (MIGUEL, 1992:49). Nessa concepção, a agricultura passa a desempenhar o papel de garantir as funções econômicas, sociais e de proteção do meio ambiente.

Nessa perspectiva, é indiferente tratar-se de uma pequena, média ou grande propriedade, pois todas serão consideradas propriedades agroambientais desde que sejam fatores de produção e de outros usos, entre os quais sobressai a proteção da natureza. Logo, cabe ao Direito Agrário e ao Direito Ambiental apresentar instrumentos jurídicos para que cada uma das propriedades cumpra a sua função socioambiental, dentro de sua particularidade fundiária. De fato, o aspecto fundiário não é o principal, tendo maior relevância a preocupação com o aspecto de uso da terra e dos recursos naturais.

A autonomia privada pode ser exercida desde que se respeitem as limitações estatutárias de seu próprio direito. O controle da autonomia privada e o desenvolvimento da atividade agrária são conformadas pela função ecológica do espaço rural, a ponto de se rever a concepção de utilização privada, pois a “autonomia está assim auto-limitada pela necessidade de conservar o marco do próprio ciclo natural de produção, de preservação da paisagem, de proteção dos recursos naturais” (MIGUEL, 1992:52).

O binômio uso tradicional agrário e proteção dos recursos naturais está conciliado por um conjunto de medidas legais e administrativas, do Direito Agrário e Ambiental, que buscam desenvolver essas atividades, sem perder de vista os seus distintos objetos de regulamentação na propriedade. A divisão espacial interna a que está submetida a propriedade é uma diretriz que ajuda a conciliar a exploração agrícola e as diversas funções de caráter ecológicos, que o Direito Constitucional e infraconstitucional atribuem ao espaço rural como sendo seus valores intrínsecos.

A divisão espacial interna da propriedade rural e a conseqüente limitação do direito de propriedade em cada um desses espaços ocorre devido à função socioambiental a que está submetida a propriedade e em virtude da *vinculação situacional*⁴ do imóvel rural. Logo, não cabe discutir ressarcimento financeiro para os vínculos ambientais decorrentes de um determinado ato normativo ou administrativo⁵.

Assim, todo terreno é caracterizado pela sua localização geográfico-espacial e pela sua qualidade, bem como pela integração que representa no contexto da natureza, da paisagem ou, ainda, do patrimônio construído. É dessa qualidade intrínseca que todos os terrenos apresentam que decorre um determinado número de obrigações e deveres para seus proprietários. [...] Não se trata senão de delimitar ou concretizar o conteúdo particular de dado direito de propriedade privada que já nasceu limitado por causa de especiais condições do terreno ou do bem imóvel em causa (FERNANDEZ, 2001:62).

Os vínculos ambientais estabelecidos na propriedade resultam das qualidades imanentes e inerentes ao próprio terreno. A lei ou a administração determina a criação da Área de Preservação Permanente ou da Reserva Legal no imóvel, impondo vínculos ambientais, em função de uma discricionariedade técnica, decorrente das características *ad intra* do espaço rural. Segundo esse entendimento, a proibição do exercício de determinadas faculdades dominiais tem efeito declarativo e não constitutivo, pois o legislador ou o administrador público materializa por via normativa o limite imposto pela natureza. “Desse modo, segundo a doutrina originariamente alemã a lei não é *a causa*, mas antes *a conseqüência*, das qualidades do terreno” (FERNANDEZ, 2001:62) (grifos do autor).

Sob a óptica de sua horizontalidade, a propriedade rural é constituída por três elementos: a Área de Preservação Permanente (APP), a Reserva Legal (RL) e a Área de Uso Intensivo (AUI). Em cada um desses espaços, o direito de propriedade incide de forma diferenciada. O uso dessas áreas é distinto porque o poder dominial do titular do imóvel sobre os bens ambientais tem características próprias, conforme definições normativas, cumprindo diferentes objetivos econômicos e ambientais. No mesmo espaço rural, coexistem

⁴ O conceito de *vinculação situacional* foi elaborado pela doutrina e jurisprudência alemã e italiana a partir da década de 50, buscando caracterizar os vínculos ecológicos ou ambientais como de natureza não ressarcitória, quando se tratar de imóvel rural. O mesmo raciocínio não se aplica ao vínculo de natureza urbanística: para que não haja indenização, o ato normativo pode limitar o direito de propriedade, desde que seu conteúdo mínimo não seja violado. Na área urbana, é preciso distinguir os vínculos urbanísticos que são resultados da vinculação situacional de determinados terrenos, e os que decorrem da discricionariedade administrativa para introduzir modificações no terreno para lograr outros objetivos. Nesse trabalho empregaremos as expressões vinculação situacional e vinculação ambiental como análogas, esta indicando a espécie e aquela o gênero.

⁵ Sobre a indenização da cobertura vegetal ver BENATTI, José Heder (2005). Indenização da cobertura vegetal no imóvel rural: um debate sobre o papel da propriedade na contemporaneidade). In: *Direito Ambiental em Evolução* / Coord. Vladimir de Passos de Freitas. Curitiba: Juruá.

três níveis de proteção e uso dos recursos naturais, nos quais a atividade humana é regulada de forma distinta.

O Código Florestal e a legislação agrária⁶ estabelecem um conjunto de três modalidades distintas de limitação da propriedade privada rural, que são adiante definidas e descritas: Área de Preservação Permanente (APP), Reserva Legal (RL) e Área de Uso Intensivo (AUI).

2. Área de Preservação Permanente (APP)

Considera-se área 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” (inciso II, § 2º, art. 1º da MP nº 2116-67/01)⁷. Desse modo, as descrições de APP contidas nos artigos 2º e 3º do Código Florestal são faixas de terras para proteger a corrente d’água, conhecidas como matas ciliares, ou são áreas em no topo de morros, montes, montanhas e serras, nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45º, cujo objetivo principal é evitar a erosão do solo. Também temos as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; 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; em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação

A APP já era prevista no Código Florestal de 1930 como florestas protetoras, e o Código de 1965 confirmou a concepção de que a floresta e demais formas de vegetação existentes nas áreas descritas no art. 2º são permanentes, ou seja, não podem ser eliminadas e são insuscetíveis de modificação. A preocupação com a preservação das matas protetoras é prevista em diversas legislações de outros países⁸, que buscam conservar o regime de águas, prevenir a erosão do solo, impedir o desmoronamento dos barrancos de rios, lagos e demais correntes d’água, manter o calado nas vias fluviais, proteger rodovias e ferrovias etc.

⁶ As principais leis agrárias que tratam da matéria são: Lei nº 4504/1964 (dispõe sobre o Estatuto da Terra), Lei nº 8117/1993 (dispõe sobre a política agrícola), Lei nº 8629/1993 (dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária).

⁷ O art. 3º regula o que a doutrina denomina de APP Administrativa, porque sua criação depende da iniciativa do Poder Público e as áreas privadas existentes nesse espaço natural devem ser indenizadas. A criação da APP Legal, regulada pelo art. 2º, não depende da iniciativa do Poder Público, pois a incidência do vínculo ambiental está condicionado à localização dos recursos ambientais e não cabe discutir indenização.

⁸ De acordo com Machado (1999:613-618), os seguintes países protegem suas Áreas de Preservação Permanente: Argentina, Venezuela, Alemanha e França. Temos conhecimento de que a Costa Rica, Espanha, EUA e Itália também possuem um sistema legal de proteção dessas áreas.

A imposição de um conjunto de limitações às possibilidades de utilização do solo e dos recursos naturais é a confirmação da adoção do princípio biocêntrico em detrimento do exclusivamente antropocêntrico. Em outras palavras, o legislador demonstra a sua “inclinação para encarar o homem, não como centro da natureza, mas como parte integrante dela” (FERNANDEZ, 2001:67).

Caso a APP sofra corte raso⁹, total ou parcial, os proprietários das terras (públicas ou privadas) deverão recuperar as áreas degradadas. O Poder Público não pode negociar essas áreas, pois é uma determinação imperativa da lei. As únicas exceções são as previstas na MP nº 21660-67/01, que modificou o art. 4º do Código Florestal:

Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizado e motivado em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

§ 1º A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente.

§ 4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor.

§ 5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam, respectivamente, as alíneas "c" e "f" do art. 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 6º Na implantação de reservatório artificial é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA.

§ 7º É permitido o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, para obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa.

Desse modo, em regra geral, a APP não pode ser vista como um espaço natural suscetível de exploração econômica, pois cumpre uma missão específica devido a sua

⁹ 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 de 1986 do IBDF apud. MACHADO, 1999:642).

localização de fundamental importância para o meio ambiente e para a atividade agrária. É uma limitação administrativa¹⁰, não cabendo reivindicar indenização do Poder Público porque essas áreas representam limitações do direito de propriedade.

Os recursos naturais existentes na APP são insuscetíveis de indenização, pois além de serem considerados bens de uso comum do povo, independentemente do ente que for o proprietário da terra (público ou privado), esses recursos continuarão cumprindo o mesmo objetivo.

3. Reserva Legal (RL):

A Reserva Legal trata-se de “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas” (inciso III, § 2º, art. 1º da MP nº 2116-67/01)¹¹.

A compreensão da finalidade da Reserva Legal foi ampliada em relação ao Código Florestal de 1935. A concepção daquela época buscava assegurar a reserva florestal para exploração madeireira e com esse intuito foi estabelecida a floresta de rendimento, cuja área representava vinte e cinco por cento do imóvel, excluída a parte incidente da floresta protetora. Assim como a RL, a floresta de rendimento podia ser explorada, desde que isso não implicasse corte raso e que houvesse autorização administrativa para tal fim.

Atualmente, o manejo da floresta em área de Reserva Legal, excluída a Área de Preservação Permanente, só é possível se a RL estiver averbada. A RL deverá ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área.

¹⁰ Para Meirelles (1993a:539) a “limitação administrativa é toda imposição geral, gratuita, unilateral de ordem pública, condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social”.

¹¹ A MP nº 2116-67/01 traz a seguinte redação para o art. 16 do Código Florestal:

Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo:

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

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

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

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

A Reserva de Floresta Legal decorre de normas que limitam o direito de propriedade e somente incide sobre o domínio privado. A área objeto da Reserva Legal será medida em cada propriedade e a sua dimensão dependerá da região do País em que estiver localizado o imóvel rural, em conformidade com o estabelecido no art. 16 do Código Florestal e com as modificações introduzidas pela MP nº 2116-67/01.

Pelo sistema jurídico brasileiro a Reserva Legal é um dos elementos que constitui a propriedade, sendo equiparada às obrigações reais (que acompanham a coisa) e *in re scriptae* (gravada na coisa).

A supressão parcial ou total da cobertura vegetal da Reserva Legal constitui dano ao meio ambiente, e a jurisprudência predominante do Superior Tribunal de Justiça entende que, mesmo adquirindo o imóvel desprovido de cobertura vegetal, o novo proprietário tem legitimidade passiva para responder à demanda que visa a recomposição da Reserva Legal. Essa orientação parte do pressuposto de que a reserva florestal é uma obrigação decorrente de lei, que objetiva a proteção do meio ambiente, e a limitação segue a propriedade, independentemente de quem seja o seu proprietário¹².

Essas decisões do Superior Tribunal de Justiça asseguram o cumprimento do mandamento constitucional e infraconstitucional e valoriza as propriedades que possuem reserva florestal protegida, pois estas terão preço maior no mercado porque não possuem passivo ambiental.

A Reserva Legal e a Área de Preservação Permanente são consideradas espaços territoriais especialmente protegidos, conforme estabelece o art. 225, § 1º, inciso III, da CF¹³. Entende-se por espaços territoriais especialmente protegidos:

[...] as áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais (SILVA, 1994:160-161).

¹² Seguem essa linha as seguintes decisões do STJ: RESP nº 222.349, PR, Relator Ministro José Delgado, D.J. 02.05.2000; RESP nº 264.173, PR, Relator Ministro José Delgado, D.J. 02.04.2001; RESP nº 282.781, PR, Relatora Ministra Eliana Calmon, D.J. 27.05.2002; RESP nº 237.690, MS, Relator Ministro Paulo Medina, D.J. 13.05.2002; RESP nº 327.254, PR, Relatora Ministra Eliana Calmon, D.J. 19.12.2002. Em sentido contrário temos o acórdão RESP nº 218.120, PR, Relator Ministro Garcia Viera, D.J. 11.10.1999.

¹³ Art. 225, § 1º, III, da CF:

§ 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 supressão permitida somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Portanto, a APP e a RL são espaços naturais sensíveis que merecem alguma forma de proteção jurídica devido à localização do bioma em determinada parte do território nacional, à localização geográfica de determinadas matas ou ao serviço ambiental desempenhado. Contrariando a concepção produtivista, compreendemos que essas áreas não são “improdutivas” pelo fato de não estarem disponíveis para a exploração agrícola ou pecuária. A produtividade e a sustentabilidade das atividades desenvolvidas no imóvel estão asseguradas pela sinergia ecológica das três áreas, pois a APP e a RL potencializam o uso econômico do imóvel. O que não se pode tolerar é uma exploração especulativa e predatória que exaure em pouco tempo os recursos naturais e o solo, transferindo o passivo ambiental para a sociedade. Assim, a utilização econômica do imóvel rural, conforme sua própria natureza, deve desenvolver uma relação de produção sustentável, social e ambientalmente. A fruição privada de parcela de bens de uso comum do povo está condicionada à função socioambiental da propriedade.

A proteção da Área de Preservação Permanente e da Reserva Legal não é uma mera conservação do patrimônio florestal brasileiro. Trata-se de princípios constitucionais que visam assegurar o funcionamento dos serviços ecológicos dos recursos naturais para o desfrute do proprietário e da sociedade. Portanto, nessa nova compreensão da função socioambiental da propriedade rural, a noção de direitos e deveres não são estanques, já que o dever não está ligado diretamente a uma restrição legal. O fato de ter que preservar parte da cobertura vegetal do imóvel (uma obrigação) não significa que o proprietário terá apenas encargos, pois o ato de proteger os bens ambientais também o favorecerá econômica e ecologicamente com a manutenção dos serviços ambientais.

3. Área de Uso Intensivo (AUI)

Nessa área os poderes dominiais são proporcionalmente muito mais intensos do que em outras partes da propriedade – daí porque denominamos de AUI. Sobre essa porção do imóvel não recai nenhum vínculo ambiental e o proprietário tem plenos poderes para desmatar com o intuito de desenvolver a atividade agrária, desde que devidamente

autorizado¹⁴. A finalidade da atividade agrária é justamente dar uma determinada destinação à terra por meio da ação humana direcionada a produzir e a proteger os bens ambientais.

A concepção da atividade agrária como resultado da ação humana sobre a natureza, com o intuito de obter lucro e prover as necessidades humanas, acaba sendo muito restrita para a conjuntura atual. É necessário ampliar a noção de que a propriedade baseia-se no trinômio terra/mulher-homem/produção, pois devem-se incorporar os novos elementos introduzidos pela Constituição Federal de 1988. Com base nos mandamentos constitucionais, podemos afirmar que as diretrizes são terra, mulher ou homem, produção e proteção ambiental. Assim, a atividade agrária seria definida não como qualquer exploração rural, mas como aquela que, além de condicionar o processo produtivo, não é nociva à natureza.

Quando o Poder Público regula o uso e o aproveitamento do solo, da água e da floresta, está também definindo os poderes e os deveres dos particulares. Logo, ele está normatizando a atividade agrária, ao mesmo tempo em que busca proteger a natureza. Em outras palavras, o arcabouço jurídico busca definir quais são os modos em que o proprietário pode usar e dispor do imóvel rural.

Os interesses juridicamente protegidos na Área de Utilização Intensiva são aqueles voltados para o aproveitamento que deriva da utilização da terra, cuja exploração destina-se a buscar o melhor benefício social e econômico. Assim, a utilização privada constitui um dos elementos essenciais da propriedade¹⁵. O regime legal da AUI é diferente do regime das

¹⁴ A principal norma que regula os trâmites legais do desmatamento da cobertura vegetal na Área de Uso Intensivo é a Instrução Normativa (IN) nº 3, de 04 de março de 2002, do Ministério de Meio Ambiente, que trata dos procedimentos de conversão de uso do solo mediante de autorização de desmatamento nos imóveis e propriedades rurais na Amazônia Legal. O § 1º, art. 4º, do Código Florestal determina que “A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá *de autorização do órgão ambiental estadual competente*, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo” (grifo nosso).

¹⁵ Art. 9º da Lei nº 8629/93. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo grau e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

§ 1º - Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos parágrafos 1º a 7º do art. 6º desta Lei.

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

§ 3º - Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º - A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º - A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

outras áreas na medida em que a função socioambiental demanda, para a sua efetividade, uma distinta regulação legislativa, de acordo com a natureza do bem ambiental.

A essência da propriedade rural não está no conceito de produtividade, na faculdade de cultivar a terra ou no aproveitamento florestal, mas sim na orientação constitucional do aproveitamento econômico do bem (VAZQUEZ, 1988:354). O aproveitamento econômico envolve os princípios da utilidade econômica e da defesa do meio ambiente.

Se o Poder Público intervier na esfera dominial privada e inviabilizar o aproveitamento econômico do imóvel, a Área de Utilização Intensiva deverá ser indenizada com o devido pagamento da terra nua, das benfeitorias e das acessões¹⁶ não-naturais existentes¹⁷. As benfeitorias úteis e necessárias são as culturas anuais e temporárias, os reflorestamento, as culturas perenes, as pastagens, os semoventes, as edificações em geral e os equipamentos, as ferragens e as obras objetivando a conservação da natureza. As construções podem ser residenciais ou não, de alvenaria, madeira, taipa, palha e outros. Podem existir outras benfeitorias no imóvel, tais como cercas, poços, estradas etc., que também são considerados benfeitorias, pois significam melhoramentos decorrentes da ação humana (LIMA, 2002).

A cobertura vegetal dessa área está incluída no valor da terra nua, ao qual se acrescenta um valor percentual, que é calculado sem incluir as benfeitorias existentes. Se a vegetação for plantada pelo proprietário, em projeto de reflorestamento ou de proteção ambiental, independentemente da área em que se localizar a mata plantada, esta será considerada benfeitoria e deverá ser indenizada.

O plantio de árvore, seja no reflorestamento ou florestamento¹⁸, será considerado como benfeitoria e é classificada como cultura.

¹⁶ Art. 1248 do Código Civil. A acessão pode dar-se:

I - por formação de ilhas;

II - por aluvião;

III - por avulsão;

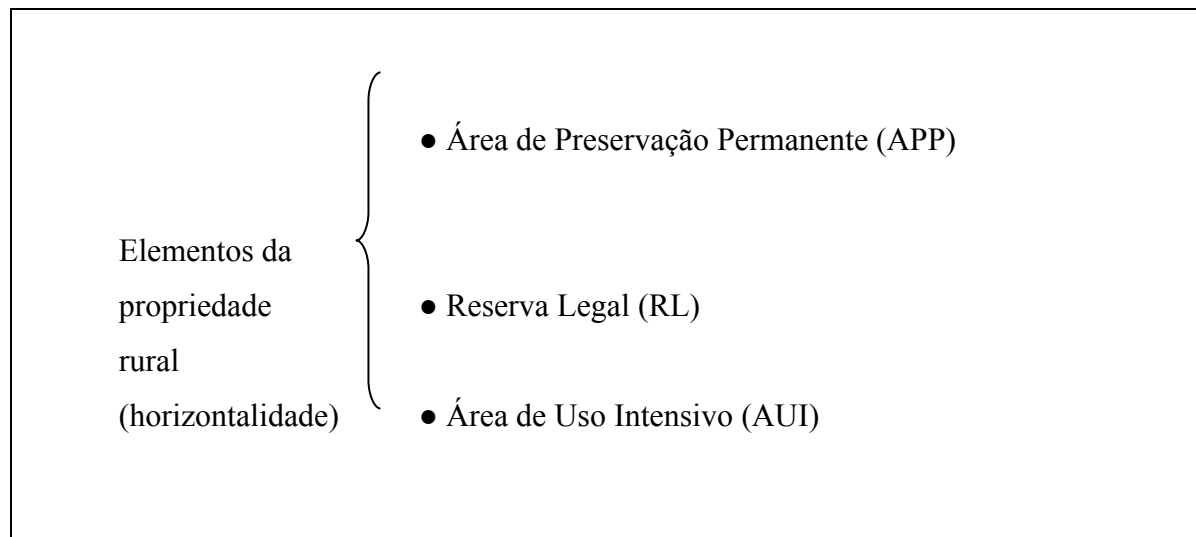
IV - por abandono de álveo;

V - por plantações ou construções.

¹⁷ A diferença entre benfeitorias e acessões não-naturais é assim explicada por Silva (2000): benfeitoria são “melhoramentos promovidos em um prédio, com a intenção de torná-lo mais útil ou mais agradável; acessões são obras que criam coisas novas, é o acréscimo numa propriedade, seja por iniciativa da pessoa, seja em consequência de evento natural”. A base para elaboração dos procedimentos básicos a serem seguidos para avaliação do imóvel rural é a Norma NBR 8799 – Avaliação de Imóveis Rurais – Fev/85 – ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas.

¹⁸ Em uma definição geral, pode-se afirmar que reflorestamento é o plantio de florestas em áreas previamente florestadas. Florestamento é o plantio em áreas que não tinham florestas. Assim, recomposição mediante o plantio da cobertura vegetal da reserva legal ou da área de preservação permanente será considerada benfeitoria no momento de se calcular a indenização.

A classificação da propriedade deve levar em consideração os elementos econômicos e ambientais. Desse modo, a divisão do imóvel apenas sob o aspecto econômico não consegue captar a complexidade do direito de propriedade na contemporaneidade.



4. Conclusão

No campo do direito agrário e ambiental, o grande desafio deste século é incluir nas políticas públicas, na legislação, na jurisprudência e na utilização privada a concepção de que a propriedade rural é um importante instrumento de proteção ambiental. Sem o apoio decisivo dos entes privados, as áreas protegidas não deixarão de ser “ilhas” isoladas de diversidade biológica, bem mais pobres e com suas funções e serviços ambientais seriamente debilitadas.

No âmbito do movimento ambientalista, encontramos a preocupação em recuperar a harmonia entre a atividades privada e a proteção dos recursos naturais e do meio ambiente. Não é uma tarefa fácil porque envolve a transformação das relações econômicas e sociais, e setores já se mostram inconformados com qualquer mudança da atual política de uso dos bens ambientais.

O difícil vai ser romper esse círculo vicioso, no qual a degradação dos recursos naturais significa riqueza para poucos, miséria e declínio da qualidade de vida para a maioria. Enquanto alguns se apropriam da riqueza e transferem para a sociedade os custos ambientais, a sociedade, no outro lado, “internaliza” o prejuízo e a perda da diversidade biológica.

Os poderes dominicais que estamos buscando não se fundamentam no conceito individualista, mas no conteúdo do direito que comunga com a função socioambiental da propriedade. A propriedade agrária discutida neste trabalho, também denominada

propriedade agroambiental, tem a incumbência constitucional de produzir alimentos e matéria-prima e de proteger os bens ambientais. A função social e ecológica da propriedade é efetivada quando os serviços ambientais do ecossistema estão assegurados e o desenvolvimento das atividades agrárias mantém em um grau satisfatório as funções ecológicas.

Isso ocorre porque a propriedade agroambiental não tem somente a função de produzir, mas tem também a função pública da gestão ambiental, ou seja, deve gerir da melhor forma o espaço dentro do imóvel rural. Nessa nova ótica, a atividade agrária assume um papel de destaque na gestão do espaço rural, buscando integrar o aproveitamento da terra e a proteção do meio ambiente.

Um novo arcabouço jurídico só é possível porque a propriedade agroambiental representa a síntese dos interesses individuais e socioambientais, a reunião dos elementos que compõem o conceito de desenvolvimento sustentável, ou seja, a possibilidade de utilização dos recursos naturais e do meio ambiente pelas gerações presentes, de tal modo que as futuras gerações também possam usufruir os mesmos recursos.

5. Referências Bibliográficas

BENATTI, José Heder (2003). Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural. Belém: NAEA/UFPA, Tese de doutorado.

_____ (2005). Indenização da cobertura vegetal no imóvel rural: um debate sobre o papel da propriedade na contemporaneidade). In: *Direito Ambiental em Evolução* / Coord. Vladimir de Passos de Freitas. Curitiba: Juruá

BRUSEKE, Franz Josef. O Problema do Desenvolvimento Sustentável. In: *Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. Clóvis Cavalcanti (org.). São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1995, pp. 29 a 53.

CANOTILLHO, José Joaquim Gomes. Proteção do ambiente e direito de propriedade: crítica de jurisprudência ambiental. Coimbra : Coimbra Editora, 1995.

FERNANDEZ, Maria Elizabeth Moreira. *Direito ao ambiente e propriedade privada: aproximação ao estudo da estrutura e das conseqüências das “leis-reserva” portadoras de vínculos ambientais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

LIMA, Marcelo Rossi de Camargo. *Avaliação de propriedades rurais: manual básico*. São Paulo: LEUD, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo, Malheiros, 7ª ed., 1999.

- McCORMICK, John. *Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista* / trad. Marco Antonio da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.
- MIGUEL, Juan Francisco Delgado de. *Derecho agrario ambiental: propiedad y ecologia*. Pamplona: Aranzadi, 1992.
- REYDON, Bastiaan Philip (coord.) e PLATA, Ludwig Agurto. *Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil*. Brasília: Estudos NEAD 3, 2000.
- SILVA, De Plácido. *Vocabulário jurídico* / Revista e atualizada por Nagib Slaibi Filho e Geraldo Magela Alves. 17ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994.
- SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Direito agrário e meio ambiente / Coord. Raymundo Laranjeira. In: *Direito agrário brasileiro: em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero*. São Paulo: LTr, 2000, p. 507-519.
- VAZQUEZ, Javier Barnes. *La propiedad constitucional: el estatuto jurídico del suelo agrario*. Madrid: Junta de Andalucia: Civitas, 1988.
- ZELEDÓN, Ricardo Zeledón & ORLANDO, Piedro Romano. *El renacimiento del derecho agrario*. San José: Guayacán, 1998.