



**UNIARA**

Centro Universitário de Araraquara



Mestrado em Desenvolvimento  
Regional e Meio Ambiente

**Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente**

**ANDRÉ LUIZ OLIVEIRA**

***A RESERVA FLORESTAL LEGAL E OS PRINCÍPIOS  
CONSTITUCIONAIS DA ISONOMIA E RAZOABILIDADE***

ARARAQUARA

- 2007 -



**UNIARA**

Centro Universitário de Araraquara



Mestrado em Desenvolvimento  
Regional e Meio Ambiente

**Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente**

**ANDRÉ LUIZ OLIVEIRA**

***A RESERVA FLORESTAL LEGAL E OS PRINCÍPIOS  
CONSTITUCIONAIS DA ISONOMIA E RAZOABILIDADE***

Dissertação apresentada ao Centro Universitário de Araraquara como parte das exigências para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente.

Orientadora: Profa. Dra. Maria José Brito Zakia.

**ARARAQUARA**

**- 2007 -**

O48r Oliveira, André Luiz  
A reserva florestal legal e os princípios constitucionais da isonomia e razoabilidade / André Luiz Oliveira. – Araraquara, 2007  
233 f. : il. ; 30 cm

Inclui bibliografia.

Dissertação de Mestrado – Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente – Centro Universitário de Araraquara, Araraquara, 2007.

1. Direito. 2. Direito ambiental – Brasil. 3. Reserva Florestal Legal. I. Autor II. Título.

CDD 344.81046 -22.ed.



Centro Universitário de Araraquara

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP  
CEP 14801-320 - Caixa Postal 68 - Fone/Fax: (16) 3301.7100

[www.uniara.com.br](http://www.uniara.com.br)

BANCA DE DEFESA

---

Prof. Dr. Paulo Nogueira Neto  
USP – São Paulo

---

Prof. Dr. Hildebrando Herrmann  
UNIARA - Araraquara

---

Profa. Dra. Maria José de Brito Zakia  
UNIARA - Araraquara



**DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL E MEIO AMBIENTE**

Candidato(a) : André Luiz Oliveira

Área de Concentração: **Dinâmica Regional e Alternativas de  
Sustentabilidade**

Linha de Pesquisa: Gestão do Território

<b>Examinadores</b>	<b>CONCEITO</b>
<b>Profa. Dra. Maria José Brito Zakia</b> (Orientador[a])	Aprovado
<b>Prof. Dr. Paulo Nogueira Neto</b>	Aprovado
<b>Prof. Dr. Hildebrando Herrmann</b>	Aprovado

Observações:

---

---

---

---

Araraquara, 16 de março de 2007

  
**Profa. Dra. Maria José Brito Zakia**  
Presidente



Centro Universitário de Araraquara

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP  
CEP 14801-320 - Caixa Postal 68 - Fone/Fax: (16) 3301.7100

[www.uniara.com.br](http://www.uniara.com.br)


**PROVA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E MEIO AMBIENTE**

Candidato(a) : André Luiz Oliveira

Área de Concentração **Dinâmica Regional e Alternativas de Sustentabilidade**

Linha de Pesquisa: **Gestão do Território**

Conceito: D. Aprovado

Examinador:   
**Prof. Dra. Maria José Brito Zakia**

Araraquara, 16 de março de 2007



Centro Universitário de Araraquara

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP  
CEP 14801-320 - Caixa Postal 68 - Fone/Fax: (16) 3301.7100

[www.uniarara.com.br](http://www.uniarara.com.br)

**PROVA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E MEIO AMBIENTE**

Candidato(a) : André Luiz Oliveira

Área de Concentração **Dinâmica Regional e Alternativas de Sustentabilidade**

Linha de Pesquisa: **Gestão do Território**

Conceito:

*Aprovado*

Examinador:

*Prof. Dr. Hildebrando Herrmann*

Araraquara, 16 de março de 2007



Centro Universitário de Araraquara

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP  
CEP 14801-320 - Caixa Postal 68 - Fone/Fax: (16) 3301.7100

[www.unlara.com.br](http://www.unlara.com.br)

**PROVA DE DISSERTAÇÃO DE Mestrado em  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E MEIO AMBIENTE**

Candidato(a) : André Luiz Oliveira

Área de Concentração **Dinâmica Regional e Alternativas de Sustentabilidade**

Linha de Pesquisa: **Gestão do Território**

Conceito:

*Aprovado*

Examinador:

**Prof. Dr. Paulo Nogueira Neto**

Araraquara, 16 de março de 2007



**ANDRÉ LUIZ OLIVEIRA**

***A RESERVA FLORESTAL LEGAL E OS PRINCÍPIOS  
CONSTITUCIONAIS DA ISONOMIA E RAZOABILIDADE***

Dissertação de mestrado apresentada à banca examinadora do Centro Universitário de Araraquara, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente.

**Data de aprovação: 16/03/2007**

**BANCA EXAMINADORA:**

**Presidente e Orientadora: Dra. Maria José Brito Zakia**

**Prof<sup>a</sup> do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. Universidade de Araraquara - UNIARA.**

---

**Membro Titular: Dr. Hildebrando Herrmann**

**Prof. da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP.**

---

**Membro Titular: Dr. Paulo Nogueira-Neto**

**Prof. da Universidade de São Paulo - USP.**

---

**Local: Centro Universitário de Araraquara  
Araraquara - SP**

## **DEDICATÓRIA**

**À DEUS, minha fonte eterna de força, consolo e sustento**

**À minha mãe, exemplo de vida no qual me espelho**

**À minha avó Emília, que do céu me protege e me guia (*in memoriam*)**

**À minha noiva Giane, pelo apoio e compreensão constantes**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por mais uma vitória. Vitória esta que não foi conquistada sozinha, mas compartilhada com pessoas muito especiais, que direta ou indiretamente deram sua contribuição.

À memória de meus avós, Alfredo de Oliveira e Emília de Oliveira, cuja simplicidade, dedicação e honestidade construíram o exemplo que procuro seguir em todos os dias de minha vida.

À minha mãe, por ser o pilar de minha educação, a quem tudo devo, por sua renúncia, sacrifício e afeto ao longo de minha vida, os quais jamais conseguirei retribuir na mesma intensidade. Mãe, muito obrigado.

À minha noiva Giane, companheira de todos os momentos, desculpando-me por minhas oscilações de humor, ausência e descuido durante o período da elaboração desta pesquisa, agradecendo pela compreensão e apoio incondicionais.

À minha família em geral, especialmente meus tios Arnaldo e Dimas, que não medem esforços em me auxiliar nos momentos mais difíceis.

À minha orientadora Maria José, querida Zezé, uma pessoa ímpar, de qualidades imensuráveis, minha fonte de conhecimentos, pela paciência, sabedoria, amizade e apoio. Quaisquer frases seriam insuficientes para descrever a alegria de sua companhia, pois nossa convivência, dentro e fora do ambiente acadêmico, foi e ainda é um aprendizado de valor inestimável.

Aos meus amigos de sempre, Marcos Mazo e Ana Paula, pelo incentivo irrestrito, sempre oferecendo ajuda no momento oportuno. Muito obrigado.

Aos amigos da FAIBI – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ibitinga-S.P., especialmente a coordenadora de cursos Leila da Fonseca Aranas e à Diretora dessa instituição, Profa. Leonilda Marquesi Costa, pela compreensão nos momentos de ausência destinados à conclusão deste trabalho. Registro também meus agradecimentos ao coordenador

de informática Carlos Augustini (Carlinhos), pelo socorro prestado quando a informática teimava em me tirar do sério na formatação de gráficos e tabelas.

Aos meus colegas de Mestrado, com os quais pude compartilhar momentos de sabedoria, amizade e reflexão.

À VCP - Votorantim Celulose e Papel, pela bolsa concedida e por acreditar em meu potencial.

Ao querido e competente professor Hildebrando Herrmann, pelo apoio e orientação ao longo dessa jornada, por sua disponibilidade e facilidade de transmitir seus ensinamentos.

Ao professor Oriowaldo Queda, pelas palavras de incentivo, ensinamentos constantes e indescritíveis e prazerosas horas de convívio.

Ao professor Paulo Nogueira-Neto, um dos maiores expoentes em matéria ambiental, pela honra de tê-lo minha banca de defesa e possibilidade de usufruir de seus conhecimentos, sempre demonstrando seu idealismo pelas questões relacionadas à natureza.

Aos meus grandes amigos Émerson Cleiton e Marcelo Ferreira, pelos momentos de amizade e força nas horas mais difíceis, na certeza de que nossa convivência fez nascer uma amizade verdadeira, que perdurará para sempre.

Às funcionárias do Mestrado, em especial Ivani, Adriana e Izolina, pela competência, educação, paciência e amizade, na certeza de que este quadro funcional é um dos principais pilares de sustentação desse programa de mestrado.

Aos demais membros do corpo docente, que souberam sanar as dúvidas nos momentos de incerteza e apreensão.

Ao amigo Aldomiro Catalano (Mirinho), engenheiro da CATI, pelo conhecimento transmitido.

Aos funcionários da Casa de Agricultura de Natividade da Serra, Sandra e especialmente o amigo Cláudio Pedra, pela atenção, paciência e disponibilidade em me acompanhar em minha pesquisa de campo.

A todos aqueles que, embora não mencionados nominalmente, torceram pelo meu sucesso.

*Até agora, a humanidade tem sido sempre educada para a guerra, nunca para a paz. Constantemente nos aturdem as orelhas com a afirmação de que, se queremos a paz amanhã não teremos mais remédio a não ser fazer a guerra hoje. Não somos tão ingênuos para acreditar em uma paz eterna e universal, mas os seres humanos têm sido capazes de criar, ao longo da história, belezas e maravilhas que nos dignificam e engrandecem, então é tempo de botar a mão na mais maravilhosa de todas as tarefas: a incessante construção da paz (José Saramago).*

## **RESUMO**

O presente trabalho analisa o Código Florestal Brasileiro como norma geral, que falha ao considerar apenas dois tipos de propriedade no território nacional: as que possuem até 30 hectares e as demais, independentemente de sua área. Realizou-se também, uma abordagem da interpretação da legislação ambiental e florestal brasileira, com enfoque no instituto da Reserva Florestal Legal, através da análise do direito fundamental ao meio ambiente e sua evolução através de nosso ordenamento jurídico, em especial o seu efeito nas propriedades rurais. Identifica ainda a existência de um conflito na efetivação dessa medida protetora com os princípios constitucionais da isonomia e da proporcionalidade ou razoabilidade. O trabalho traz ainda uma comparação entre os critérios adotados por diferentes órgãos para classificar as propriedades quanto ao seu tamanho, o que evidenciou a discrepância entre a legislação florestal e outras classificações fazendo com que, ao disciplinar a questão da Reserva Legal nas propriedades rurais brasileiras, o Código Florestal dificulte aos seus proprietários o cumprimento às leis existentes, quadro que poderia ser combatido através de normas que considerassem questões particulares à cada região, combatendo a generalização adotada atualmente, que causa óbices aos pequenos e médios produtores rurais.

**PALAVRAS CHAVE** – Reserva Florestal Legal, Código Florestal, legislação florestal, princípios da isonomia e proporcionalidade, limitação ao exercício do direito de propriedade.

## ABSTRACT

The present work analyses the Brazilian Forest Code as general norm, that fails when considering only two types of property in the domestic territory: the ones up to 30 hectares and the remainder, independently of the size of each area. It is also carried out an approach of the interpretation of the Brazilian forest and environmental legislation, with special attention on the Legal Forest Reserve, through the analysis of the basic right to the environment and its evolution through our legal system, in special its effect in the country properties. It is realized the existence of a conflict between the effective operation of this protective measure and the constitutional principles of isonomy, and proportionality or reasonableness. Besides, it is done a comparison between the criteria adopted by different organs to classify the properties in regard to their sizes, showing up the discrepancies between the forest legislation and other classifications. As a result, when disciplining the Legal Reserve question in the Brazilian country properties, the avoided if there were norms that considered particular questions of each region, contrasting the generalization currently adopted, which causes obstacles to the small and medium rural producers.

**Key words:** Legal Forest Reserve. Brazilian Forest Code. Forest Legislation. Isonomy and Proportionality Principles. Property Rights.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1-</b> Localização Geográfica do Município de Natividade da Serra – S.P.....	169
<b>Figura 2-</b> Distribuição fundiária e hidrografia da Microbacia.....	170
<b>Figura 3-</b> Resposta da questão 01.....	211
<b>Figura 4-</b> Resposta da questão 02.....	212
<b>Figura 5-</b> Resposta da questão 03.....	212
<b>Figura 6-</b> Resposta da questão 04.....	213
<b>Figura 7-</b> Resposta da questão 05.....	213
<b>Figura 8-</b> Resposta da questão 06.....	214
<b>Figura 9-</b> Resposta da questão 07.....	214
<b>Figura 10-</b> Resposta da questão 08.....	215
<b>Figura 11-</b> Resposta da questão 09.....	215
<b>Figura 12-</b> Resposta da questão 10.....	216
<b>Figura 13-</b> Resposta da questão 11.....	216
<b>Figura 14-</b> Resposta da questão 12.....	217
<b>Figura 15-</b> Resposta da questão 13.....	217
<b>Figura 16-</b> Resposta da questão 14.....	218
<b>Figura 17-</b> Resposta da questão 15.....	218
<b>Figura 18-</b> Resposta da questão 17.....	219
<b>Figura 19-</b> Resposta da questão 18.....	219
<b>Figura 20-</b> Resposta da questão 19.....	220
<b>Figura 21-</b> Resposta da questão 20.....	220
<b>Figura 22-</b> Resposta da questão 21.....	221
<b>Figura 23-</b> Resposta da questão 22.....	221
<b>Figura 24-</b> Resposta da questão 23.....	222
<b>Figura 25-</b> Resposta da questão 24.....	223

<b>Figura 26-</b> Resposta da questão 25.....	223
<b>Figura 27-</b> Resposta da questão 26.....	224
<b>Figura 28-</b> Resposta da questão 27.....	224
<b>Figura 29-</b> Resposta da questão 28.....	225
<b>Figura 30-</b> Resposta da questão 28-A.....	225
<b>Figura 31-</b> Resposta da questão 29.....	226
<b>Figura 32-</b> Resposta da questão 30.....	226
<b>Figura 33-</b> Resposta da questão 31.....	227
<b>Figura 34-</b> Resposta da questão 32.....	227
<b>Figura 35-</b> Resposta da questão 33.....	228
<b>Figura 36-</b> Resposta da questão 34.....	229
<b>Figura 37-</b> Resposta da questão 35.....	230

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1-</b> Principais Normas Infraconstitucionais de Proteção ao Meio Ambiente.....	48
<b>Quadro 2-</b> Principais Alterações Ocorridas no Código Florestal Brasileiro – Artigo 16.....	114
<b>Quadro 3-</b> Principais Alterações Ocorridas no Código Florestal Brasileiro – Artigo 44.....	117
<b>Quadro 4-</b> Classificação das Propriedades Segundo o Critério de Módulo Rural .....	154
<b>Quadro 5-</b> Principais Diferenças ente as Agriculturas Convencional e Sustentável.....	158

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1-</b> Percentual de RFL no Estado de São Paulo.....	113
<b>Tabela 2-</b> Distribuição Fundiária no Brasil (1995/1996) .....	153
<b>Tabela 3-</b> Distribuição Fundiária no Brasil.....	153
<b>Tabela 4-</b> Distribuição Fundiária no Brasil Segundo a Classificação das Propriedades Adotada pelo INCRA .....	154
<b>Tabela 5-</b> Perda da Área Plantada por Cultura no Estado com Reserva Legal em 20% das Áreas Produtivas.....	161
<b>Tabela 6-</b> Perda no Valor Bruto na Produção – VBP por Cultura no Estado do Paraná, com o Abandono de 20% das Áreas Produtivas.....	161
<b>Tabela 7-</b> Diferença de Receita Bruta com a Implementação da Reserva Legal no Município de Palotina – PR.....	163
<b>Tabela 8-</b> Redução Tributária Total com a Implementação da Reserva Legal no Município de Palotina – PR.....	163
<b>Tabela 9-</b> Estrutura Fundiária da Microbacia.....	171
<b>Tabela 10-</b> Uso Atual das Terras e Produtividade das Explorações Agrícolas.....	172
<b>Tabela 11-</b> Exploração Agropecuária na Microbacia Hidrográfica do Córrego dos Pires e Marmelada.....	172
<b>Tabela 12-</b> Distribuição dos Municípios Paulistas Segundo as Dimensões Módulo Fiscal..	175
<b>Tabela 13-</b> Classificação das Propriedades da Microbacia Segundo Critérios da CATI, INCRA, e Código Florestal.....	176
<b>Tabela 14-</b> Classificação de Propriedades com Áreas Compreendidas entre 10 e 700 Hectares Segundo Critérios CATI, INCRA e Código Florestal.....	180
<b>Tabela 15-</b> Efeito da Reserva Florestal Legal e das Áreas de Preservação Permanente em Propriedades Localizadas em Municípios que Possuem Módulos Fiscais Diversos.....	182

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas  
APP – Área de Preservação Permanente  
CC – Código Civil  
CF – Constituição Federal  
CATI – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral  
CNA - Confederação Nacional da Agricultura  
COBRAC - Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário  
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CTMR - Cadastro Técnico Multifinalitário Rural  
DEPRN – Departamento Estadual de Proteção aos Recursos Naturais  
EIA = Estudo de Impacto Ambiental  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
IBAMA = Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis  
IBDF = Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal  
IEA – Instituto de Economia Agrícola  
INCRA – Instituto de Colonização e Reforma Agrária  
ITR - Imposto Territorial Rural  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEF – Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais  
MF – Módulo Fiscal  
MMA - Ministério do Meio Ambiente  
MP – Medida Provisória  
ONGs = Organizações Não Governamentais  
ONU = Organização das Nações Unidas  
PEMH – Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas  
PMNA = Política Nacional do Meio Ambiente  
PNUMA = Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
RFL – Reserva Florestal Legal  
RIMA = Relatório de Impacto do Meio Ambiente  
SEMA = Secretaria Especial do Meio Ambiente

SISLEG - Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente no Estado do Paraná.

SISNAMA = Sistema Nacional do Meio Ambiente

UC - Unidade de Conservação

UPA – Unidade de Produção Agrícola

VBP – Valor Bruto da Produção

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>ix</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>x</b>
<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>xi</b>
<b>LISTA DE QUADROS.....</b>	<b>xiii</b>
<b>LISTA DE TABELAS .....</b>	<b>xiv</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....</b>	<b>xv</b>
<b>CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO .....</b>	<b>24</b>
<b>CAPÍTULO II - O MEIO AMBIENTE E A SUA RELAÇÃO COM O ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL .....</b>	<b>35</b>
2.1 Conceito de Meio Ambiente .....	35
2.2 Conceito de Direito Ambiental .....	41
2.3 Histórico Normativo e Evolução da Legislação Ambiental Brasileira.....	42
2.4 A Lei de Crimes Ambientais .....	51
2.5 Integração do Direito Ambiental Brasileiro com os Elementos de Ordenação do Território.....	53
<b>CAPÍTULO III – PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....</b>	<b>56</b>
3.1 Conceito de Princípio.....	56
3.2 O Princípio da Igualdade na Legislação Brasileira.....	60
3.3 As Acepções de Igualdade no Ordenamento Jurídico Brasileiro .....	64
3.4 O Princípio da Proporcionalidade ou Razoabilidade.....	70
3.4.1 Histórico .....	70
3.5 Proporcionalidade e a Constituição Federal .....	72
3.5.1 O Princípio da Proporcionalidade e os Diversos Segmentos do Direito.....	75
3.6 A Proporcionalidade e a Razoabilidade em Matéria Ambiental.....	78
<b>CAPÍTULO IV – O CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO NO ORDENAMENTO JURÍDICO AMBIENTAL.....</b>	<b>84</b>
4.1 Surgimento e Evolução Conceitual da Lei Florestal .....	84
4.2 O Conceito de Floresta .....	88

4.3 A Reserva Florestal Legal.....	90
4.3.1 Relevância Ambiental e Funções da Reserva Florestal Legal.....	92
4.4 Natureza Jurídica da Reserva Florestal Legal.....	96
4.5 A Função Sócio-Ambiental da Propriedade Rural .....	100
4.5.1 A Dicotomia entre Direito Público e Privado em Matéria Ambiental .....	103
4.6 A Reserva Florestal Legal no Ordenamento Jurídico Brasileiro .....	112
4.7 A Obrigatoriedade Legal de sua Averbação .....	119
4.8 A Medida Provisória nº. 2.166-67 de 24 de Agosto de 2001 .....	130
4.9 O Decreto Estadual nº. 50.889 de 16 de Junho de 2006.....	133
4.10 Servidão Florestal .....	136
4.11 Complementaridade entre as áreas de Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente.....	139
4.12 Compensação Florestal .....	144
4.13 Conceito de Pequena, Média e Grande Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro.....	148
<b>CAPÍTULO V – RESERVA FLORESTAL LEGAL E AS PROPRIEDADES RURAIS: SEUS EFEITOS SOBRE A MICROBACIA HIDROGRÁFICA DO CÓRREGO DOS PIRES E MARMELADA NO MUNICÍPIO DE NATIVIDADE DA SERRA – S.P. ....</b>	<b>156</b>
5.1 O Efeito da Reserva Florestal Legal Sobre as Propriedades Rurais da Microbacia Hidrográfica do Córrego dos Pires e Marmelada no Município de Natividade da Serra – S.P. ....	165
5.1.1 Caracterização do Universo Empírico .....	165
5.2 Caracterização da Microbacia Hidrográfica do Córrego dos Pires e Marmelada.....	170
<b>CAPÍTULO VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>184</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>187</b>
<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>198</b>
<b>APÊNDICE B.....</b>	<b>210</b>
<b>ANEXO A.....</b>	<b>230</b>



# CAPÍTULO I

---

## INTRODUÇÃO

O meio ambiente é considerado atualmente um dos assuntos mais instigantes sob todos os aspectos, tendo em vista a sua importância para a manutenção da vida sob quaisquer de suas formas. As políticas públicas e as legislações que regulam a ação antrópica são de forma constante, alvo de críticas e elogios na busca do diálogo que deve existir entre a necessidade de preservação e a busca pelo desenvolvimento.

Assim, o Poder Público busca a constante conscientização dos diversos segmentos da sociedade acerca da importância da obrigatoriedade legal de existirem áreas protegidas nas propriedades agrícolas, de modo que a produção se enquadre no contexto do desenvolvimento sustentável e da responsabilidade social.

Em sua obra denominada *Direito Ambiental Constitucional*, Silva (1994, p. 36) ressalta:

A proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana, em cuja nova projeção do direito à vida se há de inserir.

A legislação ambiental brasileira, na busca da preservação e manutenção da biodiversidade, consagra a chamada Reserva Florestal Legal, cuja definição é dada pelo Código Florestal Brasileiro, em seu artigo primeiro, parágrafo segundo, inciso III:

Reserva Legal: 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. (BRASIL, 2005, p. 07).

Este trabalho tem por objetivo fazer uma análise do instituto da Reserva Florestal Legal no Brasil (regulada pelo Código Florestal Brasileiro) e propor alternativas que a torne viável sob os aspectos econômico e ambiental, abordando os reflexos desse instituto nas pequenas e médias propriedades rurais, não somente sob o aspecto jurídico, mas também do ponto de vista do surgimento e evolução da Reserva Florestal Legal no Brasil, com vistas às suas funções, como a conservação da biodiversidade.

Busca-se também fazer uma reflexão sobre a eventual ineficácia da legislação ambiental Brasileira, especialmente o instituto da Reserva Florestal Legal regulado pelo Código Florestal, evidenciando o fato de que essa norma ambiental, da maneira como consta na legislação, além de não ter sido capaz de alcançar de forma efetiva os objetivos que justificam a sua existência, ainda vai de encontro a importantes princípios constitucionais, causando restrições ao exercício do direito de propriedade e em um segundo momento, óbices à produção agrícola decorrente da esterilização do solo, uma vez que na prática, esse instituto reduz as áreas de cultura e de pastagem<sup>1</sup> dos imóveis rurais.

A exigência da Reserva Florestal Legal nas propriedades rurais em nosso país foi instituída pela Lei Federal nº 7.803/89, sendo posteriormente alterada pela Medida Provisória 2.166-67/01, que modificou a Lei Federal 4.771/65 (Novo Código Florestal Brasileiro), estabelecendo que todo produtor rural fique obrigado a preservar vinte por cento da área de sua propriedade, quando situada na Amazônia Legal; trinta e cinco por cento, quando 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 dentro da mesma microbacia) e ainda; vinte por cento, quando situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País. Determina ainda que para que se cumpra integralmente a legislação, o proprietário rural é obrigado a registrar esta disposição à margem da matrícula no Cartório de Registro de Imóveis da comarca, sob pena de se sujeitar às sanções previstas na Lei.

Assim, através do conceito legal, a Reserva Florestal Legal vem a ser a área destinada ao uso sustentável de recursos naturais, à conservação e a reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção da fauna e flora nativas, visando combater o processo de devastação das florestas oriundo da ação do homem, que através da implantação de lavouras e pastagens é um dos responsáveis pela descaracterização da fitofisionomia<sup>2</sup> paulista.

Na busca pela reversão deste processo é que se insere a Reserva Florestal Legal, à medida que obriga o produtor rural a recompor ou preservar vinte por cento de suas propriedades com mata nativa.

---

<sup>1</sup> ÁREA DE CULTURA: áreas plantadas com produtos vegetais (Horticultura, culturas Temporária e Permanente).  
ÁREA DE PASTAGEM: área ocupada com pastagens Natural, Plantada ou Pastoreio Temporário, efetivamente utilizadas na criação de animais de grande e de médio porte (observados os índices de lotação animal) – Disponível em <<http://www.incra.gov.br>>. Acessado em 04 de Outubro de 2006.

<sup>2</sup> Aspecto da vegetação de um lugar, flora característica de uma determinada região.

Em que pese a possibilidade de promover o manejo agroflorestal sustentável, essa obrigação legal, encarada por muitos como ônus e limitações ao uso da propriedade (gerando discussões sobre a indenizabilidade ou não dessas áreas protegidas), de um modo geral não é bem vista pelos produtores rurais, ao passo que torna improdutiva uma significativa parcela de área da propriedade, além do custo necessário para a sua manutenção, o que não ocorre em outros países que concedem subsídios aos seus agricultores e ganham vantagem competitiva em relação ao Brasil no mercado internacional.

Sob essa perspectiva, este trabalho objetiva demonstrar a necessidade de adoção de alternativas viáveis de uso e implementação das Reservas Florestais Legais no estado de São Paulo, possibilitando assim a sua efetiva implantação nas propriedades rurais paulistas, através de uma legislação que contemple as diferentes propriedades levando-se em consideração seu tamanho e o bioma em que estão inseridas, uma vez que os impactos físicos e econômicos desta medida legal sobre o setor agropecuário ainda não são totalmente conhecidos.

Nesta linha de raciocínio, busca-se ainda analisar a questão da implantação da Reserva Florestal Legal especialmente com vistas ao conflito existente entre a proteção do meio ambiente e o crescimento econômico pessoal dos pequenos e médios produtores, que vivem da exploração da terra e não dispõem de outra alternativa para a sua sobrevivência e de sua família.

Sob esse prisma, a importância da análise consiste em pesquisar os efeitos das limitações legais impostas pela legislação ao proprietário rural, sobretudo em regiões ricas em rede de drenagem e número de nascentes (fator que, por si só, já impõe ao proprietário rural a necessidade de cumprir a legislação quanto à extensão das Áreas de Preservação Permanente), além de topografia acidentada, fazendo com que a exploração da terra seja inviabilizada em face da necessidade de observância às normas legais.

Essas limitações que se coadunam com os princípios inerentes à função social da propriedade rural acabam impondo restrições severas ao exercício do direito de propriedade e à possibilidade de exploração da terra, indo de encontro a outros princípios constitucionais consagrados por nosso ordenamento jurídico, como o da isonomia e proporcionalidade ou razoabilidade, com desdobramentos que atingem também, em segundo plano, o direito de livre iniciativa e da liberdade ao trabalho, também assegurados pela Magna Carta.

O ônus que decorre do benefício coletivo obtido com a conservação ambiental vêm sendo suportado por toda a sociedade e de forma mais incisiva pelos pequenos e médios produtores rurais individualmente considerados, que sofrem os reflexos decorrentes da

legislação, especialmente nas propriedades rurais localizadas em regiões onde a produção pode vir a ser totalmente esterilizada na hipótese de irrestrita obediência à legislação ambiental, em face do tamanho dos módulos rurais e de suas características geomorfológicas.

Este estudo aborda ainda a questão da distribuição fundiária no estado de São Paulo, uma vez que, em que pese a dimensão territorial do Brasil, o Código Florestal, em seu artigo 1º, § 2º, Inciso I, letras “b” e “c”, dispõe:

Para os efeitos deste Código, entende-se por:

I - Pequena propriedade rural ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do proprietário ou posseiro e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiro e cuja renda bruta seja proveniente, no mínimo, em oitenta por cento, de atividade agroflorestal ou do extrativismo, cuja área não supere:

a) cento e cinquenta hectares se localizada nos estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e nas regiões situadas ao norte do paralelo 13o S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44o W, do Estado do Maranhão ou no Pantanal mato-grossense ou sul-mato-grossense;

b) cinquenta hectares, se localizada no polígono das secas ou a leste do Meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão; e

c) **trinta hectares, se localizada em qualquer outra região do País.**  
(BRASIL, 2005, p. 07).

Assim, para efeito de estudo das normas do Código Florestal Brasileiro no estado de São Paulo, este contempla apenas dois tipos de propriedade: as pequenas (até 30 hectares) e as demais, sejam quais forem suas extensões geográficas, disciplinando e regulando a questão inerente à instituição da Reserva Florestal Legal nessas propriedades rurais sem contemplar as especificidades dos respectivos módulos submetidos a este regime jurídico de proteção das florestas.

As propriedades consideradas pelo Código Florestal como pequenas, ou seja, aquelas que possuem até 30 hectares, possuem a permissão legal, observados certos requisitos, para incluírem o cômputo da Reserva Florestal Legal na área de Preservação Permanente.

Do modo como o Código Florestal trata a questão atualmente, uma propriedade que tenha uma área equivalente a 35 hectares possui as mesmas obrigações que uma propriedade que possua 500, 1.000 ou 2.000 hectares, sem que a questão relativa ao bioma onde quaisquer dessas propriedades estejam inseridas tenha sido contemplada pelo texto legal.

Assim, o Código Florestal acaba dispensando um tratamento idêntico a situações diferentes, determinando que o percentual a ser instituído a título de Reserva Florestal Legal corresponda a 20% em todas as propriedades rurais localizadas no estado de São Paulo,

colidindo com o princípio constitucional da isonomia, que pressupõe tratamento igual àqueles que se encontrem na mesma situação fática.

Por este motivo, a investigação perpassa por uma análise da legislação ambiental no que concerne à proteção das florestas e dos direitos fundamentais inseridos na Constituição Federal que se colocam em conflito ante a aplicação da legislação de proteção ao meio ambiente, analisando a função social que as propriedades rurais devem desempenhar e a maneira como a norma federal (Código Florestal) regula a questão, causando óbices à produção agrícola das pequenas e médias propriedades em face da limitação de uso do solo imposta pela legislação.

## **HIPÓTESES**

I - O Código Florestal Brasileiro falha como norma geral, uma vez que, suas normas tratam de forma idêntica situações diferentes, ao regular o instituto da Reserva Florestal Legal nas propriedades rurais, ferindo assim os princípios constitucionais da Isonomia e da Proporcionalidade ou Razoabilidade, dificultando aos pequenos e médios produtores rurais a obediência à legislação florestal.

II - A legislação florestal brasileira reconhece apenas 02 (dois) tipos de propriedade, não permitindo que as peculiaridades regionais sejam contempladas por ocasião da aplicação da norma legal.

## **PROBLEMATIZAÇÃO**

Como superar os obstáculos encontrados pelos agricultores no cumprimento da legislação florestal.

## OBJETIVOS

### Objetivo geral:

Esta pesquisa tem como objetivo geral a análise jurídico-dogmática<sup>3</sup> da legislação florestal com ênfase na questão da instituição da Reserva Florestal Legal e seus reflexos nas propriedades rurais, salientando o aspecto relativo à exploração da terra.

### Objetivos específicos:

Os objetivos específicos deste trabalho são :

- Estudar a evolução da legislação ambiental florestal brasileira.
- Analisar a função social da propriedade privada no Brasil.
- Verificar a aplicação dos princípios constitucionais da isonomia e da proporcionalidade ou razoabilidade, no ordenamento jurídico brasileiro, com vistas à aplicação da lei florestal.
- Identificar as consequências das limitações legais impostas especialmente aos pequenos e médios proprietários rurais, decorrentes das normas do Código Florestal Brasileiro, aferindo sua percepção com relação à obrigação da instituição da Reserva Florestal Legal.
- Analisar a necessidade de adequação da legislação vigente concernente à Reserva Florestal Legal às situações concretas reguladas por este instituto, com vistas à minimização das restrições de exploração e uso da terra nas pequenas e médias propriedades rurais.

## RESULTADOS ESPERADOS

Auxiliar o Poder Público, especialmente o Legislativo, identificando as falhas existentes no Código Florestal Brasileiro com relação à Reserva Florestal Legal, fornecendo subsídios para que ocorram alterações na legislação vigente, em benefício de todos os atores sociais envolvidos com a questão agrária, buscando compatibilizar a necessidade de preservação com os interesses econômicos existentes.

---

<sup>3</sup> Parte da ciência jurídica que critica e classifica os princípios que constituíram a fonte do direito positivo de determinado país.

## MATERIAL E MÉTODOS

A investigação científica depende de um “conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos” (GIL, 1999, p.26) para que os objetivos da pesquisa sejam atingidos: os chamados métodos científicos.

Método Científico é o conjunto de processos e operações mentais que devem ser empregados no processo de investigação, ou seja, corresponde à linha de raciocínio que deve ser utilizada no processo de pesquisa para a obtenção da verdade científica ou verossimilhança (GONÇALVES, 2001).

Com base no tema proposto para análise e levando-se em consideração os objetivos a serem alcançados, neste trabalho foi utilizado de forma predominante o método dedutivo (proposto por racionalistas como Descartes, Leibniz e Spinoza), que tem como pressuposto o fato de que somente a razão é capaz de levar ao conhecimento verdadeiro, tendo por escopo explicar o conteúdo das premissas, através de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, partindo-se de parte de postulados e situações gerais para o particular, ou seja, para análise específica de casos e problemas definidos, objetivando chegar a uma conclusão.

Este método, aplicado à pesquisa jurídica, permite a busca por uma visão sistêmica do direito, onde institutos, categorias, conceitos e valores necessitam de uma harmonização entre si. Nesses casos, como ensina Viana (2004, p.05), “o direito, no seu sentido normativo, será analisado como um todo orgânico”.

Apesar de o método dedutivo ser a pedra de toque da metodologia empregada, não se despreza nessa pesquisa o método indutivo, que é usado em menor escala, “dentro de contextos de justificação, tendo por critério de verdade a coerência, a consistência e a não contradição” (SALOMON, 1997, p. 34).

Este método (proposto por empiristas, como Bacon, Hobbes, Hume e Locke) considera que o conhecimento fundamenta-se na experiência, não levando em consideração princípios preestabelecidos, onde as constatações particulares levam à elaboração de generalizações, permitindo assim conhecer aspectos particulares de um fenômeno.

Sob essa perspectiva, este trabalho busca promover a análise das normas ambientais para os fatos por ela regulados, ou seja, a verificação da atual situação em que se encontram os pequenos e médios produtores rurais cujas propriedades submetem-se às limitações ambientais decorrentes da obrigatoriedade de atendimento ao disposto no Código Florestal Brasileiro, no que concerne à Reserva Florestal Legal.

A análise efetuada visa evidenciar a necessidade da busca pela coerência da aplicação das normas protetivas ambientais e princípios que integram o ordenamento jurídico pátrio para a solução prática de problemas de ordem social, econômica e ambiental, através de um olhar crítico sobre a eficácia das normas jurídicas e os reflexos sociais decorrentes de sua aplicação.

Assim, este trabalho analisará o regime jurídico das florestas confrontando-o com o regime jurídico que disciplina o direito de propriedade e princípios constitucionais fundamentais ligados ao seu efetivo exercício, tais como isonomia, proporcionalidade ou razoabilidade, assim como o direito de livre iniciativa e da liberdade ao trabalho.

Sendo assim, em termos metodológicos, o estudo passa por um processo de catalogação e compilação de textos legais e doutrina especializada, buscando-se discutir a questão da aplicação da Reserva Florestal Legal nas situações concretas.

Utilizou-se também o método jurídico-dogmático, específico da ciência do direito, onde, através de uma pesquisa exploratória, foi efetuado um levantamento bibliográfico, buscando-se subsídio na coleta de dados em literatura sobre o Direito Ambiental, surgimento e evolução das legislações constitucionais e infraconstitucionais, revistas específicas sobre o tema, anais de congressos, *sites*, periódicos, jurisprudências recentes, resoluções do CONAMA, bancos de teses e dissertações. Ainda farão parte da dissertação, levantamento de dados obtidos junto à CATI (Coordenadoria de Assistência Técnica Integral) do município de Natividade de Serra e ao PEMH (Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas), com dados sobre a situação das propriedades rurais localizadas na Microbacia do Córrego dos Pires e Marmelada.

Foi ainda realizada uma pesquisa de campo, onde nos dias 08, 09 e 10 de Maio e 26, 27, 28 e 29 de Julho aplicou-se entrevistas semi-estruturadas com 16 (dezesseis) produtores rurais, através do sistema de amostras probabilísticas casuais estratificadas.

Os sujeitos da pesquisa foram os proprietários rurais de Natividade da Serra, inseridos na microbacia hidrográfica já mencionada, sendo que na fase inicial, a escolha ocorreu através do sistema de amostras casuais estratificadas, pois para realizar a pesquisa não é necessário englobar todas as propriedades, uma vez que o sistema de amostra seleciona uma parte do universo representativa do todo, permitindo que os resultados sejam apresentados em porcentagem, representando assim uma tendência.

Entrevistas semi-estruturadas consistem em obtenção de informações do entrevistado, acerca de determinado assunto ou problema, inexistindo rigidez de roteiro e permitindo-se assim uma exploração mais ampla das questões.



A entrevista é um instrumento pelo qual o entrevistador tem por objetivo obter informações do entrevistado relacionadas a um objetivo específico. Nessa pesquisa utilizou-se a já mencionada entrevista semi-estruturada, que é caracterizada pela "formulação da maioria das perguntas previstas com antecedência e sua localização é provisoriamente determinada." (Colognese e Mélo, 1998). Vale ressaltar ainda que nesta modalidade de entrevista, o entrevistador tem uma participação ativa, pois apesar de observar um roteiro, é facultado ao mesmo elaborar perguntas adicionais para esclarecer questões visando a melhor compreensão do contexto.

É fácil verificar como, entre todas as técnicas de interrogação, a entrevista é a que apresenta maior flexibilidade. Tanto é que pode assumir as mais diversas formas. (...) Pode ser parcialmente estruturada, quando é guiada por relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso. (GIL, 2002, p. 40).

A entrevista semi-estruturada não é inteiramente aberta, inexistindo a necessidade de obediência irrestrita a um roteiro. Baseia-se, portanto, em algumas questões-guias, abertas em sua maioria. Nem todas as perguntas elaboradas no formulário são utilizadas durante a realização da entrevista, havendo a possibilidade de se introduzir outras questões que eventualmente possam surgir de acordo com as respostas apresentadas.

Já com relação às amostragens probabilísticas, estas são compostas por sorteio e, no caso deste trabalho, cada estrato previamente definido estará representado na amostra.

Segundo Oliveira (2003, p. 160), "a amostragem probabilística por estratos oferece a vantagem de conduzir a pesquisa a estimativas mais corretas do que as obtidas por outros métodos".

Para Selltiz, a amostragem probabilística estratificada é um tipo de atividade na qual a amostra passa a ser planejada com o objetivo de que um determinado número de itens do universo seja escolhido em cada estrato, ou seja, é subdividida em grupos (estratos), mas que em conjunto inclui todos os itens do universo. (SELLTIZ, 1970 *apud* OLIVEIRA, 2003, p. 160).

## **Organização do trabalho**

Em face do caráter abrangente desta pesquisa, optou-se por organizar o trabalho em seis capítulos, onde são apresentados e discutidos os tópicos considerados de maior relevância para a compreensão das questões que envolvem a temática.

O **Capítulo I** apresenta a introdução, abordando a contextualização do trabalho, os objetivos almejados na pesquisa, a problematização, o procedimento metodológico utilizado, a estrutura do texto e os resultados esperados.

O **Capítulo II** aborda a relação do meio ambiente com o ordenamento jurídico nacional, por meio da construção e evolução de conceitos relevantes para a pesquisa, como meio ambiente e seu reconhecimento como direito fundamental do ser humano, assim como o direito de todos ao meio ambiente sadio e a qualidade de vida, tutelados por nosso ordenamento jurídico.

Cuida-se ainda neste capítulo de como os grandes eventos mundiais em termos de repercussão ambiental influenciaram na construção do ordenamento jurídico ambiental brasileiro, culminando no advento do Direito Ambiental em nosso país, resgatando-se a parte histórica e a evolução normativa da legislação ambiental brasileira desde a época do Brasil-Colônia até os dias atuais, apresentando um panorama de nossas principais leis de cunho ambiental, como a Lei de Crimes Ambientais e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

O **Capítulo III** consolida-se com uma análise dos princípios constitucionais, buscando-se evidenciar seu surgimento e relevância como formadores do ordenamento jurídico nacional, com ênfase para os princípios da isonomia e proporcionalidade ou razoabilidade. Busca-se ainda verificar os diversos aspectos relativos à efetiva aplicação da Reserva Florestal Legal em conflito com os princípios elencados.

O **Capítulo IV** trata do surgimento do Código Florestal Brasileiro, bem como a evolução conceitual da lei florestal e da Reserva Florestal Legal, resgatando aspectos históricos de suas respectivas criações e traçando um relato acerca da evolução de ambos através das Constituições Federais, discutindo ainda o conceito de floresta, não contemplado pela Lei 4.771/65.

Realizou-se ainda uma análise dos objetivos finalísticos da reserva Florestal Legal e sua natureza jurídica, abordando de forma específica os artigos de relevância para o trabalho, assim como as questões relativas ao aparente conflito entre direito público e privado, limitação administrativa, função social da propriedade rural e a efetiva aplicação das normas do Código Florestal Brasileiro nas propriedades rurais. Analisa ainda questões controvertidas, com as sucessivas reedições da Medida Provisória nº. 2.166-67/01 e o direito adquirido dos proprietários rurais, que são obrigados a promover o reflorestamento de suas propriedades, ainda que as tenham adquirido já desprovidas de vegetação. Este Capítulo é finalizado com uma abordagem relacionada aos conceitos de pequena, média e grande propriedade no ordenamento jurídico brasileiro.

O **Capítulo V** é destinado a resgatar pesquisas desenvolvidas sobre os impactos da Reserva Florestal Legal nas propriedades rurais, abordando a necessidade de adoção de alternativas por parte do Poder Público destinadas a promover a adequação das normas protetivas ambientais com os princípios constitucionais e os interesses desses produtores, visando minimizar os efeitos decorrentes das restrições de exploração e uso da terra em suas propriedades. Apresentamos ainda uma caracterização do universo empírico (Microbacia do Córrego dos Pires e Marmelada, no município de Natividade da Serra – S.P.) e a pesquisa de campo realizada, que serviu para ilustrar o trabalho, à medida que aferiu a percepção dos pequenos produtores rurais com relação à legislação vigente.

O **Capítulo VI** apresenta as considerações finais deste trabalho.

## CAPÍTULO II

---

### O MEIO AMBIENTE E SUA RELAÇÃO COM O ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL

#### 2. 1- Conceito de Meio Ambiente

As transformações climáticas pelas quais atravessa o planeta em decorrência da degradação ambiental têm sido motivo de preocupação para a sociedade como um todo, alertando as autoridades constituídas para que estas enrijeçam a luta em prol da preservação do meio ambiente, por meio de atuações mais enérgicas e dotadas de eficácia a serem tomadas pelo poder Público.

Como já mencionado na introdução deste trabalho, o mesmo visa analisar o papel desempenhado pela legislação ambiental e, em especial pelo Código Florestal Brasileiro nas propriedades rurais, assim definidas pelo artigo 1º da Lei nº 9.393, de 19 de Dezembro de 1996, que entre outras atribuições dispõe sobre a Propriedade Territorial Rural:

Art. 1º - O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, **localizado fora da zona urbana do município**, em 1º de janeiro de cada ano. (BRASIL, 2005). (grifo nosso).

Já a Lei nº 4.504, de 30 de Novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, em seu artigo 4º, Inciso I, apresenta a sua definição de imóvel rural:

Art. 4º. - Para os efeitos desta Lei, definem-se:  
I – “Imóvel Rural”, o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina a exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada; (BRASIL, 2005, p. 04).

Para o Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira (2000, p. 15): “a degradação ambiental coloca em risco direto a vida e a saúde das pessoas, individual e coletivamente consideradas, bem como a própria perpetuação da espécie humana”.

Nesse contexto, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado passa a ter um tratamento diferenciado pela Constituição Federal Brasileira em um capítulo exclusivo, uma vez que trata-se de um pressuposto básico exigido para a existência de vida sadia e com qualidade, raciocínio que depreende-se do artigo 225 da Magna Carta (BRASIL, 2005), que assim dispõe : “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso

comum do povo e necessário 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”.

Para Szklarowsky (2006), o “meio ambiente, na expressão legal, é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que abriga e rege a vida em todas as suas formas.”

Essa definição também foi adotada pelo artigo 3º da Lei Ordinária nº 6.938 de 31 de Agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil. Aliás, oportuno mencionar que foi após o advento desta lei que “a *flora* passou a ser tratada como bem jurídico ambiental, um bem que diz respeito aos direitos de terceira geração<sup>4</sup>, aqueles inerentes aos chamados interesses difusos”, como bem salienta Ahrens (2003, p. 10).

Para Silva (2003, p. 21), a expressão “meio ambiente” deve ser a mais ampla possível, englobando todos os aspectos imagináveis que tenham alguma ingerência nos seres bióticos e abióticos, sob quaisquer de suas formas, assim definindo:

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais (SILVA, 2002, p. 20).

No entender de alguns doutrinadores, a expressão soa redundante, uma vez que as expressões “meio” e “ambiente” são sinônimas, “significando aquilo que nos rodeia”. Essa é a posição de Guilherme José Purvin de Figueiredo e José Afonso da Silva, que nos apresenta a seguinte consideração :

(...) a palavra ambiente indica esfera, o círculo, o âmbito que nos cerca, em que vivemos. Em certo sentido, portanto, nela já se contém o sentido da palavra meio. Por isso, até se pode reconhecer que na expressão meio ambiente se denota certa redundância.

Seguindo esta mesma linha de raciocínio, Sirvinskas adverte :

O termo meio ambiente é criticado pela doutrina, pois meio é aquilo que está no centro de alguma coisa. Ambiente indica o lugar ou área onde habitam seres vivos. Assim, na palavra “ambiente” está também inserido o conceito de meio. Cuida-se de um vício de linguagem conhecido como pleonasma, consistente na repetição de palavras ou idéias com o mesmo sentido simplesmente para dar ênfase. Em outras palavras, meio ambiente é o lugar onde habitam os seres vivos. É o *habitat* dos seres vivos. Esse *habitat* (meio físico) interage com os seres vivos (meio biótico), formando

---

<sup>4</sup> Nesse sentido assinala Bonavides (1993, p. 481): Os denominados direitos de terceira geração são dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade e não se destinam especificamente à proteção de interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm por destinatário o gênero humano e emergiram da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

um conjunto harmonioso de condições essenciais para a existência da vida como um todo. (SIRVINKAS, 2002, p. 18).

No entanto, em que pese a opinião abalizada de alguns doutrinadores, o fato é que a expressão meio ambiente não deixou de ser consagrada nas obras voltadas para os assuntos que abordam a temática.

Em obra conjunta, os estudiosos Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Marcelo Abelha Rodrigues não apresentam uma definição de meio ambiente, porém ressaltam:

O conceito de meio ambiente é amplo, na exata medida em que se associa à expressão sadia qualidade de vida. Trata-se, pois, de um conceito jurídico indeterminado, que propositadamente criado pelo legislador, visa criar um espaço positivo de incidência da norma, ou seja, se houvesse uma definição precisa de meio ambiente, numerosas situações que seriam inseridas na órbita de seu conceito atual, poderiam deixar de sê-lo pela eventual criação de um espaço negativo inerente a qualquer definição. (FIORILLO; RODRIGUES, 1999, p. 28).

Em sua obra intitulada Direito Ambiental Econômico, Cristiane Derani assim tece alguns comentários acerca da expressão, salientando:

O conceito de meio ambiente deriva do movimento da natureza dentro da sociedade moderna: como recurso-elemento e como recurso-local. Não somente a natureza “bruta” em sua forma primitiva é meio ambiente. (...) é um conceito que deriva do homem e a ele está ligado, porém o homem não o integra. O fato de o homem não constituir o conceito de meio ambiente não significa que este conceito seja menos antropocêntrico; muito pelo contrário, ele mostra exatamente o poder de subordinação e dominação do mundo exterior objeto de ação do “eu ativo”. Isso significa que o tratamento legal destinado ao meio ambiente permanece necessariamente numa visão antropocêntrica, porque essa visão está no cerne do conceito de meio ambiente. (DERANI, 1997, p. 75).

Antunes (1996, p. 66-67), não silenciou a respeito, apresentando a definição de meio ambiente, como sendo a “soma de condições externas e influências que afetam a vida, o desenvolvimento e, em última análise, a sobrevivência de um organismo”.

Ainda sobre o tema, dentre as muitas definições apresentadas por Iara Verocai, merecem destaque :

- a) Soma das condições externas e influências que afetam a vida, o desenvolvimento e, em última análise, a sobrevivência de um organismo.
- b) O conjunto do sistema externo físico e biológico no qual vivem o homem e os outros organismos. (VEROCAI, 1997).

A preocupação com a conservação da qualidade ambiental deve-se ao fato de tratar-se de um pressuposto básico para a existência de uma vida digna e saudável para os seres humanos, uma vez que estes constituem o cerne da preocupação ao abordarmos direito

fundamental à qualidade de vida, conforme reconhecido pelo primeiro princípio estampado na declaração do Rio de Janeiro, documento elaborado durante a RIO-92.<sup>5</sup>

Silva (2002) reconhece a qualidade do meio ambiente como direito fundamental do homem à medida que todos os demais direitos fundamentais possuem como própria e última razão de ser o direito à própria vida, afirmando:

A qualidade do meio ambiente, transforma-se assim, num bem ou patrimônio, cuja preservação, recuperação ou revitalização se tornaram um imperativo do Poder Público, para assegurar uma boa qualidade de vida, que implica boas condições de trabalho, lazer, educação, saúde, segurança – enfim, boas condições de bem estar do homem e de seu desenvolvimento. (SILVA, 2002, p. 24).

O ambiente compõe-se, portanto, de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o meio em que vivemos, sendo que, deste conceito, Silva (2002, p. 21) ressalta a existência de três aspectos fundamentais a serem considerados ao tratarmos de meio ambiente :

- a) meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações e dos equipamentos públicos;
- b) meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior pelo sentido de valor especial que adquire ou de que se impregnou;
- c) meio ambiente natural ou físico, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam.

Essa posição de destaque atribuída ao meio ambiente é oriunda do reconhecimento da importância de sua preservação, gerando em nosso ordenamento jurídico um novo tipo de tutela destinada a contextualizar juridicamente o assunto, que regula um interesse comum, indisponível e de considerável relevância pelos poderes constituídos.

Ensina Paulo José Leite Farias (1999, p. 77), que, a relevância do direito ao meio ambiente sadio, direito este denominado de terceira geração, tem levado inúmeros autores a sustentar, como Maguelonne Déjeant-Pons, que este “constitui um dos maiores direitos humanos do século XXI, na medida em que a Humanidade se vê ameaçada no mais fundamental de seus direitos, o da própria existência”.

Ante seu reconhecimento como direito fundamental do ser humano, o meio ambiente sadio e equilibrado é dotado do atributo da indisponibilidade por nosso ordenamento

---

<sup>5</sup> De forma textual, o Princípio 1, vem expresso nesses termos: “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.” Acessado em 24.10.2006. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/ag21global/decl\\_rio.html](http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/ag21global/decl_rio.html)>

jurídico, uma vez que o próprio texto constitucional<sup>6</sup> determina que sua defesa e preservação tenham sua implementação a cargo do Poder Público.

Como consequência emanada da ordem constante da Magna Carta, Valery Mirra (1995, p. 28-61) lembra que:

Estabeleceu-se, por via de consequência, um dever não apenas moral como também jurídico e de natureza constitucional, para as gerações atuais, de transmitir esse patrimônio ambiental às gerações que nos sucederem e nas melhores condições do ponto de vista do equilíbrio ecológico.

Este panorama não surgiu no vácuo, trata-se de uma consciência que sofreu um processo evolutivo temporal. Destacamos alguns dos maiores eventos de cunho ambientalista de grande repercussão mundial, que exerceram influência sobre o Direito Ambiental Brasileiro e contribuíram para a construção de um sólido arcabouço jurídico.

Há quase duas décadas, o cientista Burle Max (1987, p. 115) já afirmava que: “o homem já se conscientizou de que ele não é o senhor de uma natureza que não vai acabar nunca. Ao contrário, depende dela para seu equilíbrio e sua própria sobrevivência”.

No ano de 1968, surge o Clube de Roma, assim descrito por Machado:

(...) uma associação livre formada de cientistas, tecnocratas e empresários, preocupados em compreender os componentes econômicos, políticos, sociais e naturais, interdependentes do que eles chamavam de sistema global, e também em encorajar a adoção de novas atitudes, de políticas capazes de minorar problemas como a degradação ambiental, a explosão urbana, a perda de credibilidade das instituições, a rejeição dos valores tradicionais e a deterioração econômica. (MACHADO, 1994, p. 50).

Como oportunamente menciona Mourão (2004, p. 42), tivemos no ano de 1985, o chamado “Relatório de Brundtland”:

Em 1985, a Assembléia Geral das Nações Unidas convocou uma Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente, chefiada pela Primeira Ministra da Noruega, Gro-Harlem Brundtland, tinha por objetivo traçar estratégias ambientais para o século XXI. A conclusão do trabalho da comissão, em 1987, resultou no documento denominado “RELATÓRIO DE BRUNDTLAND”, estabelecendo o conceito de “desenvolvimento sustentável”, para o qual o ideal é harmonizar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental (BURSZTYN, 2004, p. 3).

Dando continuidade ao relato sobre os grandes eventos ambientais de repercussão mundial, descreve ainda:

---

<sup>6</sup> Art. 225 da C.F. (...) “o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”



- **Relatório denominado “Nosso Futuro Comum”**: Um dos estudos mais destacados na década de 1980 foi sobre Nosso Futuro comum, que ocorreu em 1987, o qual também acolheu a idéia de desenvolvimento sustentável com esta definição: “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”. O grande destaque refere-se a ênfase dada a questão da interdependência do crescimento de longo prazo entre as várias nações do mundo, sugerindo maior cooperação entre pobres e ricos.
- **Convenção da Diversidade Biológica**, ocorrida em 1992. Esta Convenção foi aberta à adesão em junho de 1992, durante a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro. O art. 14 da referida convenção trata da avaliação do impacto e da redução ao mínimo do impacto adverso e, assim, determina:  
“Cada parte contratante, na medida do possível e segundo seja pertinente estabelecerá procedimentos apropriados, pelos quais se exija a avaliação do impacto ambiental de seus projetos propostos, que possam ter efeitos adversos importantes para a diversidade biológica com vistas a evitar ou reduzir ao máximo esses efeitos e, quando seja procedente, permitirá a participação do público nesses procedimentos”.
- **Declaração do Rio de Janeiro (1992)**. A Declaração do Rio de Janeiro, a exemplo da citada anteriormente, também foi assinada pela unanimidade das Partes presentes à Conferência das Nações Unidas de Meio Ambiente e Desenvolvimento.  
Na Rio-92, os países avançaram em reconhecer suas responsabilidades nacionais e transfronteiriças, ainda que nem todas as questões tenham sido resolvidas de forma satisfatória.
- **Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo, África do Sul, 2002, denominada Rio+10**. A Conferência em questão, realizada dez anos depois da Rio-92, teve por objeto reavaliar os princípios e os limites de sustentabilidade ético-ambiental, bem como traçar as diretrizes de como o mundo deveria direcionar o crescimento econômico, sem degradar ainda mais o meio ambiente. (MOURÃO, 2004, p. 42).

Nota-se que, apesar de se verificar uma preocupação do ser humano com este assunto desde os primórdios, o fato é que as questões de cunho ambiental foram atingindo interesses de maior proporção pelo fato de serem reconhecidas, cada vez mais, como imprescindíveis para a sobrevivência da espécie humana.

Neste raciocínio, a qualidade de vida, assim como o direito e o acesso dos cidadãos a um meio ambiente sadio e equilibrado passam a constituir questões de ordem pública, permeando as discussões destinadas a tratar da conservação do planeta e embasando o surgimento de um ramo do direito destinado a regular, de modo especial, a ação antrópica causadora de degradação ambiental, em maior ou menos grau: O Direito Ambiental.

## **2.2 – Conceito de Direito Ambiental**

A professora Helita Barreira Custódio (1991, p. 34) nos apresenta a seguinte definição de Direito Ambiental: “(...) direito fundamental da pessoa humana em defesa e preservação dos valores ambientais (científico-naturais e culturais em geral) indispensáveis à vida, à saúde, ao bem estar das presentes e futuras gerações”.

Discorrendo sobre a definição, Silva (2002, p. 41) relata que “se trata de uma disciplina jurídica de acentuada autonomia, dada a natureza específica de seu objeto – ordenação da qualidade do meio ambiente (...)”.

E prossegue:

Como todo ramo do direito, também o Direito Ambiental deve ser considerado sob dois aspectos:

a) *Direito Ambiental Objetivo*, que consiste no conjunto de normas jurídicas disciplinadoras da proteção da qualidade do meio ambiente.

b) *Direito Ambiental como ciência*, que busca o conhecimento sistematizado das normas e princípios ordenadores da qualidade do meio ambiente. (Ibid., p. 42).

Ao discorrer sobre o Direito Ambiental, Derani (2001, p. 79) afirma que:

O direito ambiental é em si reformador, modificador, pois atinge toda a organização da sociedade atual, cuja trajetória conduziu à ameaça da existência humana da atividade pelo próprio homem, o que jamais ocorreu em toda a história da humanidade. É um direito que surge para rever e redimensionar conceitos que dispõem sobre a convivência das atividades sociais. (...) “é um direito para o homem”.

As normas que regem o direito ambiental são, em sua grande maioria, de natureza pública, exteriorizando-se através do exercício do Poder de Polícia do Estado, que se materializa em virtude de regular interesse e direito pertencente à coletividade, ou seja, a todos e a ninguém ao mesmo tempo.

Barrichello (2006, p.18) relata que “a proteção ambiental possui limitações que surgiram sob tríplice aspecto, que são o controle da poluição, a preservação dos recursos naturais e a restauração dos elementos destruídos”.

Sob quaisquer das óticas de proteção ambiental acima elencadas que se imagine, Fiorillo (2001, p. 87) afirma que “todos são titulares do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, inexistindo vinculação à apenas uma pessoa individualmente considerada, mas sim a uma coletividade de pessoas indefinidas, expressando o seu caráter supra-individual de fruição”.

Como todo ramo do direito, o Direito ambiental submete-se a princípios de direito Público e Administrativo, sendo composto também por princípios próprios, que, para Viana (2004, p. 33) é que conferem validade às leis de tutela ambiental, bem como permitem ao juiz ou ao intérprete da lei ponderar os valores (ambientais e outros) merecedores de maior atenção, conforme aquela linha de mandamentos positivados no ordenamento jurídico-constitucional pátrio.

Carvalho (1987 apud ANTUNES, 1990, p. 140), apresenta a sua definição de Direito Ambiental :

Conjunto de princípios e regras destinados à proteção do meio ambiente, compreendendo medidas administrativas e judiciais, com a reparação econômica e financeira dos danos causados ao ambiente e aos ecossistemas de uma maneira geral.

No estágio atual de sua evolução no Brasil, não resta dúvidas quanto ao fato de que o direito ambiental interage com vários ramos do direito, constituindo uma disciplina jurídica autônoma. Essa afirmação pode ser corroborada pelo estabelecimento de leis e regulamentos e a formulação de mecanismos e estratégias ambientais no plano interno, assim como a adoção de convenções, tratados, acordos em matéria de proteção ao meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável<sup>7</sup> no plano internacional.

### **2.3 – Histórico Normativo e Evolução da Legislação Ambiental Brasileira**

A razão de ser da existência de um tratamento destacado ao meio ambiente na Constituição Federal, reside no fato de que o exercício dos demais direitos inerentes ao homem (políticos, sociais e da personalidade, dentre outros) é decorrente de um direito maior, ou seja, aquele que corresponde à sadia e necessária qualidade de vida, como disciplina a lei maior do país.

E o raciocínio desenvolvido para que se possa chegar à afirmação acima baseia-se no fato de que somente através da existência de uma vida saudável e com qualidade (tutelada pelo direito ambiental) é que o ser humano poderá exercer de forma plena todos os demais direitos. Daí a preocupação do Poder Público em formar um arcabouço jurídico destinado à proteção ambiental.

---

<sup>7</sup> A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento - CNUCED, de 1982, define o desenvolvimento sustentável como sendo aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas... Já a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em seu relatório "Nosso Futuro Comum", de 1987, apresenta o desenvolvimento sustentável como um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.

Antonio Herman Benjamin (1998, p. 12) entende que a atual Constituição Federal ao destacar um capítulo próprio para cuidar das questões ambientais, “elevou o direito ao meio ambiente à categoria de direito fundamental do homem, ao caracterizar o equilíbrio ecológico como bem essencial à sadia qualidade de vida”.

Segundo Barrichello (2006), o Brasil é reconhecidamente rico em termos de diversidade biológica, proveniente de seus ecossistemas florestais que, diversidade esta que, ao contrário do que imagina grande parte da população mundial, não se restringe apenas à Floresta Amazônica, mas também abrange a Caatinga, a Mata Atlântica, o Cerrado e outras coberturas vegetais existentes.

Essa riqueza de biodiversidade impõe ao Poder Público, por sua simples existência, a necessidade de adoção de mecanismos jurídico-legais destinados à sua preservação, sendo a legislação ambiental brasileira bastante vasta, o que não inibe proprietários rurais de descumprirem-na na busca de uma produção agrícola que lhes permitam, no mínimo, a manutenção da própria família, o que não deixa, no entanto, de comprometer a qualidade de vida das futuras gerações.

A essência das normas que compõem o direito ambiental brasileiro, inseridas em um plano maior, denominado ordenamento jurídico é o combate a esse comprometimento do meio ambiente decorrente da ação antrópica.

Desde a época do Brasil-Colônia havia a preocupação de regular as atividades econômicas que interferiam de forma direta no meio ambiente para implementar seus meios de produção.

No início do período colonial no Brasil, já existiam normas que puniam severamente os responsáveis pelo corte ilegal de árvores e queimadas, considerando à época, a predominância do comércio madeireiro, que consumia de forma desenfreada os recursos naturais.

Visando coibir este quadro, foi editada a Lei nº 601, datada de 1850, na tentativa de se democratizar a propriedade rural no Brasil, trazendo em seu corpo, disposições legais que obrigavam os agricultores a respeitarem a natureza.

No período republicano, poucas leis tiveram importância que merecessem destaque em relação à proteção ambiental.

O consultor ambiental Pedro (2001, p. 34), divide a evolução da legislação ambiental brasileira em três fases distintas:

A primeira, no governo de Getúlio Vargas que vigorou até a queda do Estado Novo, com cunho econômico dirigista e com base mais protecionista. Nesse período, foram elaboradas legislações importantes, ainda em vigor, citando-se o Código de Águas, Código de Caça, Código Florestal e decretos de proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico e contra maus tratos a animais.

A segunda, na fase pós-guerra e se estendeu durante todo o domínio do regime militar. A legislação brasileira ganhou instrumentos de controle administrativo sobre o uso do solo e tornou-se mais punitiva. Foi nessa ocasião que surgiram as Leis de proteção à fauna silvestre, as normas de controle industrial em zonas críticas de poluição, a Lei de Zoneamento Industrial, a Lei de Responsabilidade Civil e Criminal por Danos Nucleares, a Legislação Metropolitana de Parcelamento do Solo, bem como normas e regulamentos estaduais de controle da poluição e classificação de águas.

A terceira, a partir da década de 80, época em que houve um aperfeiçoamento na legislação, introduzindo mecanismos de controle dinâmico e sanções administrativas e criminais. Utilizou-se ainda instrumentos de cunho econômico, como o princípio do poluidor-pagador, previsão e planejamento, e o da avaliação de impacto ambiental.

Os anos 80 foram considerados por muitos o grande marco da evolução da legislação ambiental no Brasil. Neste período foram editadas normas de grande relevância para a proteção do meio ambiente, onde podemos destacar algumas de maior expressão: Lei nº 6.938/81, que dispunha sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 7.347/1985 que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a Lei nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. (Lei de Crimes Ambientais).

Este período foi também marcado pelo advento de resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), regulamentando o Relatório de Impacto Ambiental, (EIA-RIMA), bem como as audiências públicas destinadas a licenciamento de projetos, definição de indicadores para se aferir a qualidade da água, resíduos de serviço de saúde, etc.

Dentre as normas editadas na década de 80 voltadas para a questão ambiental, destaca-se a Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, pois até então, inexistia no ordenamento jurídico brasileiro a preocupação sistemática com a proteção ambiental, sendo que esta questão era tratada pela legislação como uma amenidade.

A Política Nacional do Meio Ambiente desencadeou um processo de significativas transformações, pautadas em mudança de mentalidade filosófica e científica, atitudes políticas, inovações tecnológicas e mobilização social, trazendo para este cenário, o conceito de meio ambiente, como já abordamos anteriormente.

Já em seu artigo 2º, trouxe importante avanço em relação ao modo de regulamentar as questões ambientais, dispondo :

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação melhoria e recuperação da qualidade ambiental propicia a vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e a pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (BRASIL, 2006)

Segundo Viana (2004, p. 33), naquela que foi denominada “terceira fase de evolução da legislação brasileira” é que se insere a promulgação da própria Constituição Federal, numa importante etapa que se inicia com a edição da Lei nº 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

A consciência ambientalista propiciou o surgimento e o desenvolvimento de uma legislação ambiental em todos os países, de forma variada, dispersa, e, freqüentemente confusa. (SILVA, 2002, p. 35).

Ensina LEFF (2001, p. 45) que, especialmente no Brasil, este processo foi sentido graças ao desenvolvimento do movimento ambientalista, com a preocupação de recuperação, preservação dos recursos naturais e aspectos sociais, sendo que sua atuação refletiu-se, na edição das leis no período, com a “construção de uma nova racionalidade social e produtiva, abrindo perspectivas a um desenvolvimento alternativo”.

No entanto, como já mencionado, a história nos demonstra que antes do advento da Constituição de 88, as questões ambientais eram relegadas ao esquecimento, ou, quando muito, tratadas de forma superficial.

As primeiras constituições brasileiras não foram pródigas em oferecer tratamento específico às questões ambientais. A Constituição Imperial de 1824 sequer fez qualquer menção à matéria ambiental. Já a Constituição de 1891, em seu artigo 34, XXIX, trazia em

seu texto apenas e tão somente a atribuição de competência legislativa à União para regular a exploração de suas minas e terras.

O pouco interesse demonstrado pelo legislador constitucional se perpetuou nas Constituições seguintes: 1937 e 1946. No entanto, embora de forma ainda tímida, as questões ambientais até então ausentes de forma expressa dos textos constitucionais, passaram a permear as discussões nas casas legislativas.

A Constituição Federal promulgada em 1967 deu continuidade à relativa inércia do legislador em se tratando de edição de normas voltadas à proteção ambiental, fazendo menção apenas em seu artigo 8º, inciso XII sobre organização de defesa contra secas e inundações. A pouca preocupação do constituinte com questões ambientais repetiu-se por ocasião da Emenda Constitucional nº 1 outorgada pelos militares, de 17 de Outubro de 1969, período em que o país atravessou o regime ditatorial em uma de suas mais severas fases.

A Constituição Federal de 1988 preceitua em seu art. 225, caput: “Todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Prevê ainda expressamente, a prescrição imposta ao Poder Público consistente no dever de proteger o meio ambiente em quaisquer de suas esferas de incidência judicial (civil, penal ou administrativa), atuando de forma protetiva, preventiva, repressiva e tutelando um bem reconhecidamente coletivo (art. 225, §3º)<sup>8</sup>.

Assim, o diploma constitucional torna-se positivador dos mais amplos valores sociais a serem protegidos em uma sociedade. Somam-se aos princípios e regras constitucionais, as demais legislações de nosso ordenamento jurídico, formando um conjunto normativo ambiental respeitado em todo o mundo, ordenando e disciplinando a atuação do homem e dos meios de produção no ambiente em que vive.

Desde antes da promulgação em 1988 de nossa Constituição "Verde", a preocupação com o ambiente já se fazia presente - o que se evidencia pelos inúmeros instrumentos legais de proteção ambiental existentes. Tal preocupação justifica-se pela forma predadora como a intervenção antrópica se concretiza cotidianamente. No Brasil, o que se vê é a opção, tangida pelo impulso neoliberal do atual governo, por uma política desenvolvimentista francamente depredatória.

---

<sup>8</sup> BRASIL C.F.2006, art.225, parágrafo terceiro - 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.

A atenção e dedicação dispensadas pelo constituinte de 1988 às questões inerentes ao meio ambiente (fato inédito em textos constitucionais, como abordaremos adiante) fez com que a Magna Carta fosse denominada por muitos de “Constituição Verde”.

Em palestra realizada na Escola Paulista de Magistratura, intitulada “Introdução ao Direito Penal Ambiental”, proferida pelo corregedor-geral da Justiça, desembargador Gilberto Passos de Freitas<sup>9</sup>, a Constituição de 88 foi citada como marco para a questão ambiental, ficando conhecida como “Constituição Verde”, pois trouxe um artigo que trata exclusivamente do meio ambiente (art. 225) e outros que fazem referência direta ou indireta à questão. Além disso, este diploma constitucional recepcionou a Lei nº 6.938/81, outro marco para a questão ambiental, pois traçou as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente e ofereceu subsídios para a criação da Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98), que dispõe a respeito das sanções e infrações de ordem administrativa, propiciando assim ao Estado, meios legais para proteger o meio ambiente.

Para Antunes (2001, p. 30), “a fruição de um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado foi erigida em direito fundamental pela ordem jurídica vigente”. A proteção dispensada pelo texto constitucional ao meio ambiente não ficou restrita apenas ao artigo 225, já que, em todo seu contexto, faz menção à necessidade de tratamento especial aos recursos naturais, caracterizando-a como um dos principais e mais abrangentes sistemas jurídicos do mundo voltados para a tutela ambiental.

Configura-se um importante marco na construção de uma sociedade moderna, participativa e democrática o reconhecimento do meio ambiente como um direito de todos, merecendo proteção da ordem jurídica vigente por se tratar de um direito difuso.

Para que tenhamos uma idéia da amplitude de normas que, explícita ou implicitamente possuem referência com o meio ambiente, apresentam-se a seguir, os dispositivos constitucionais que regulam de alguma forma as questões ambientais:

art. 5º, incisos XXIII, LXXI, LXXIII ;

art. 20, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, X, XI e parágrafos 1º e 2º ;

art. 21, incisos XIX, XX, XXIII, alíneas a, b, c, XXV ;

art. 22, incisos IV, XII, XXVI ;

art. 23, incisos I, III, IV, VI, VII, IX, XI ;

art. 24, incisos VI, VII, VIII ;

art. 43, parágrafo 2º, IV e parágrafo 3º;

---

<sup>9</sup> FREITAS, Gilberto Passos. **Introdução ao Direito penal Ambiental**. (2004). Acessado em 18.09.2006. Disponível em: <<http://www.epm.org.br>>



art. 49, incisos XIV, XVI;  
 art. 91, parágrafo 1º, inciso III;  
 art. 129, inciso III;  
 art. 170, inciso VI;  
 art. 174, parágrafos 3º e 4º;  
 art. 176 e seus parágrafos;  
 art. 182 e seus parágrafos;  
 art. 186;  
 art. 200, incisos VII e VIII;  
 art.216, inciso V e parágrafos 1º, 3º e 4º;  
 art. 225;  
 art. 231;  
 art. 232; e artigos 43 e 44 do Atos das Disposições Transitórias.

Finalizando a questão relativa à evolução da Legislação Ambiental no Brasil, o quadro abaixo elenca o rol das principais normas infraconstitucionais brasileiras. Imperioso mencionar que a análise e aplicação dessas normas podem requerer a observação de normas de natureza estadual e municipal, dependendo da matéria regulada:

**Quadro 1 - PRINCIPAIS NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE**

NORMAS	OBJETIVO
<b>Decr-Lei 23.793 de 23.01.1934</b>	Aprova o Código Florestal Brasileiro.
<b>Decr-Lei 24.643 de 10.07.1934</b>	Institui o Código de Águas
<b>Decreto-Lei 25, de 30/11/1937</b>	Organiza a Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, incluindo como patrimônio nacional os bens de valor etnográfico, arqueológico, os monumentos naturais, além dos sítios e paisagens de valor notável pela natureza ou a partir de uma intervenção humana.
<b>Lei nº 4.771 de 15.09.1965</b>	Institui o Código Florestal, prescrevendo normas de proteção às florestas nativas e sua exploração para fins econômicos, definindo como áreas de preservação permanente (onde a conservação da vegetação é obrigatória) uma faixa de 30 a 500 metros nas margens dos rios (dependendo da largura do curso d'água), de lagos e de reservatórios, além dos topos de morro, encostas com declividade

	superior a 45° e locais acima de 1800 metros de altitude. Também exige que propriedades rurais da região Sudeste do País preservem 20% da cobertura arbórea, devendo tal reserva ser averbada no registro de imóveis, a partir do que fica proibido o desmatamento, mesmo que a área seja vendida ou repartida.
<b>Lei 4.717 de 29.06.1965</b>	Disciplina a Ação Popular, cuja finalidade é, dentre outras, proteção ao patrimônio público, cultural, histórico e ambiental.
<b>Lei 5.197 de 03/01/1967</b>	Classifica como crime o uso, perseguição, apanha de animais silvestres, caça profissional, comércio de espécimes da fauna silvestres e produtos derivados de sua caça, além de proibir a introdução de espécie exótica (importada) e a caça amadorística sem autorização do IBAMA.
<b>Lei 6.453 de 17/10/1977</b>	Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com as atividades nucleares. Entre outros, determina que quando houver um acidente nuclear, a instituição autorizada a operar a instalação tem a responsabilidade civil pelo dano, independente da existência de culpa.
<b>Lei 6.766 de 19.12.1979</b>	Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Deste modo, disciplina as áreas de preservação urbanas em que os loteamentos são proibidos.
<b>Lei 6.803 de 02/07/1980</b>	Atribui aos estados e municípios o poder de estabelecer limites e padrões ambientais para a instalação e licenciamento das indústrias, exigindo Estudo de Impacto Ambiental.
<b>Lei 6.938, de 17/01/1981</b>	Institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), traçando os princípios norteadores da Legislação Ambiental Brasileira e os instrumentos de atuação estatal. Considerada por muitos a mais importante lei ambiental, dispendo ainda sobre o direito à informação ambiental.
<b>Lei 6.902, de 27/04/1981</b>	Institui as "Estações Ecológicas" (áreas representativas de ecossistemas brasileiros, sendo que 90% delas devem permanecer intocadas e 10% podem sofrer alterações para fins científicos) e as "Áreas de Proteção Ambiental" ou APAs (onde podem permanecer as propriedades privadas, mas o poder público limita atividades econômicas para fins de proteção ambiental).
<b>Lei 7.347 de 24/07/1985</b>	Disciplina a Ação Civil Pública, abordando as responsabilidades por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e ao patrimônio artístico, turístico ou paisagístico. Pode ser requerida pelo Ministério Público (a pedido de qualquer pessoa), ou

	por uma entidade constituída há pelo menos um ano. É vedada a utilização direta da ação judicial pelos cidadãos, sendo normalmente precedida por um inquérito civil.
<b>Lei 7661, de 16/05/1988</b>	Estabelece as diretrizes para criar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Define Zona Costeira como o espaço geográfico da interação do ar, do mar e da terra, incluindo os recursos naturais e abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre.
<b>Lei 7.735, de 22/02/1989</b>	Criou o IBAMA, hoje subordinado ao Ministério do Meio Ambiente, incorporando a Secretaria Especial do Meio Ambiente (antes subordinada ao Ministério do Interior) e as agências federais na área de pesca, desenvolvimento florestal e borracha. Ao IBAMA compete executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente, atuando para conservar, fiscalizar, controlar e fomentar o uso racional dos recursos naturais.
<b>Lei 7.802 de 11/07/1989</b>	Regulamenta desde a pesquisa e fabricação dos agrotóxicos até sua comercialização, aplicação, controle, fiscalização e também o destino da embalagem. Impõe a obrigatoriedade do receituário agrônomo para venda de agrotóxicos ao consumidor e exige registro dos produtos nos Ministérios da Agricultura e da Saúde, no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e no IBAMA.
<b>Lei 7.805 de 18/07/1989</b>	Regulamenta a atividade garimpeira. A permissão da lavra é concedida pelo Departamento Nacional de Produção Mineral, DNPM, a brasileiro ou cooperativa de garimpeiros autorizada a funcionar como empresa, devendo ser renovada a cada cinco anos.
<b>Lei 8.171 de 17/01/1991</b>	fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal.
<b>Lei 8.974 de 05.01.1995</b>	Estabelece normas para o uso das técnicas de engenharia genética e a liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados, autorizando o Poder Executivo a criar, no âmbito da Presidência da República, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança e dá outras providências (conforme os incisos II e V do parágrafo 1º do artigo 225 da Constituição Federal).
<b>Lei 9.433 de 08/01/1997</b>	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

	Define a água como recurso natural limitado, dotado de valor econômico, que pode ter usos múltiplos (consumo humano, produção de energia, transporte, lançamento de esgotos).
<b>Lei 9.605 de 12/02/1998</b>	Instituiu a Lei dos Crimes Ambientais, estabelecendo sanções penais e administrativas por atividades lesivas ao meio ambiente, reordenando a legislação ambiental brasileira no que se refere às infrações e punições.
<b>Lei 9.433 de 08.01.1997</b>	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, dispendo sobre a forma de utilização e preservação das águas e das nascentes.
<b>Lei nº 9.985 de 18.07.2000</b>	Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências
<b>Lei nº 11.428 de 22.12.2006</b>	Lei da Mata Atlântica - Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.

Fonte: OLIVEIRA, 2007.

Nossos legisladores se esforçavam para a construção de um ordenamento jurídico ambiental moderno e que pudesse, de forma efetiva, tutelar o meio ambiente. Para tanto, a necessidade de garantia de agilidade e eficácia na punição aos infratores do meio ambiente, trouxe ao cenário jurídico a Lei dos Crimes Ambientais, que além de impor punições severas, incorporou métodos e possibilidades da não aplicação das penas, desde que o infrator recupere o dano, ou, de outra forma, pague sua dívida à sociedade.

#### **2.4. – A Lei de Crimes Ambientais**

Após sete anos de tramitação no Congresso Nacional e dez anos após a Constituição Federal reconhecer o meio ambiente como garantia fundamental à vida, foi sancionada em Fevereiro de 1998 a Lei nº 9.605, dispendo sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, ficando conhecida como “Lei da Vida”.

Um dos clamores de ambientalistas na época foi satisfeito com o advento desta lei, uma vez que antes de sua edição as regras aplicáveis aos crimes praticados contra o meio ambiente se encontravam de forma bastante fragmentada, dificultando assim a sua aplicação pelos operadores do direito.

Esta lei veio regulamentar o parágrafo terceiro do Artigo 225 da Constituição Federal de 1988, dispondo expressamente que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

A Lei dos Crimes Ambientais entrou em vigor a partir do mês de Março de 1998, cuidando das sanções penais e administrativas, sendo composta por 82 artigos distribuídos em oito capítulos. Além das sanções criminais e administrativas, impõe ao infrator medidas reparatórias, proporcionais ao dano causado ao meio ambiente, atribuindo o caráter de instrumentalidade ao artigo 5º, inciso XLI da Constituição Federal, que determina :“A Lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais.”

Discorrendo sobre este importante instrumento jurídico, Fiorillo (2001, p. 46) ensina:

Desse modo, fez-se com que a tutela do meio ambiente fosse implementada através de forma mais severa de nosso ordenamento jurídico: pela tutela penal. Além disso, a mesma Lei nº 9.605/98 inovou consideravelmente o ordenamento jurídico penal, pois, em conformidade com o artigo 225, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988, trouxe a possibilidade de penalização da pessoa jurídica.

A possibilidade de responsabilização da pessoa jurídica em matéria de crimes praticados contra o meio ambiente foi considerada um avanço de proporções inimagináveis até então, estando assim expressa no texto legal:

Art. 3º - As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato. (BRASIL, 2005, p. 02).

A este respeito, leciona Machado (2003) que as inovações marcantes da Lei de Crimes Ambientais encontravam-se estampadas na não utilização do encarceramento como norma geral para as pessoas físicas que praticassem crimes ambientais, bem como a valorização da intervenção da Administração Pública, exteriorizada através da expedição de alvarás, licenças, autorizações e permissões.

Fato tormentoso e tema recorrente ao se fazer qualquer tipo de abordagem neste sentido diz respeito à questão da apuração desses delitos praticados pelas pessoas jurídicas (as causadoras dos delitos ambientais de maiores proporções), uma vez que se discute sobre quem

recairá a responsabilidade pela prática do dano ambiental: responsável, sócio-proprietário, gerente, preposto, diretor ou outros integrantes do corpo funcional.

Segundo Thompson (2000), essa dificuldade se deve ao fato de se verificar uma complexa estruturação interna das pessoas jurídicas, obstaculizando a possibilidade de individualização dos sujeitos ativos.

## **2.5 – Integração do Direito Ambiental Brasileiro com os Elementos de Ordenação do Território.**

Quando abordamos as relações decorrentes da necessidade de proteção ao meio ambiente, culminando no surgimento do direito ambiental, uma questão que não pode ficar à margem da discussão diz respeito à relação entre as normas que tutelam o meio ambiente e as que compõem o chamado direito urbanístico.

Muito embora Fernandes (1998) tenha atentado para o fato de que tratam-se de disciplinas e ramos do direito diversos, com escopos e finalidades distintas, os institutos e normas de ordenação do território demonstram uma clara e nítida preocupação com o aspecto de ocupação e ordenação do território nacional, urbano e rural, de forma a se permitir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, CF).

Esse panorama é respaldado pela edição das próprias normas que visam ordenar o território, dentre as quais podemos salientar a Lei nº 6.766, de 19.12.1979 (Lei de parcelamento do solo), Lei nº Lei 4.505, de 30.11.64 (Estatuto da Terra), Lei nº 10.257 de 10.07.2001 (Estatuto da Cidade) e outros diplomas legislativos, como as Leis Orgânicas Municipais e os Planos Diretores.

As leis acima citadas demonstram uma nítida preocupação do legislador com relação aos processos de ocupação e uso dos solos urbano e rural (ordenação do território nacional), permitindo assim o desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantia de bem estar de seus habitantes, conforme preceitua o artigo 182 da Constituição Federal:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Parágrafo primeiro - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Parágrafo segundo - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Parágrafo terceiro - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

Parágrafo quarto - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL C. F., 2006, p. 118)

Na realidade, não há como dissociar a necessidade de manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado do próprio direito urbanístico, uma vez que as normas de ordenação do território (zoneamento e planejamento) que visam a melhoria de vida da população contemplam também questões de cunho ambiental, uma vez que seu equilíbrio e qualidade constituem direitos fundamentais dos seres humanos.

Seguindo este raciocínio, as normas de direito urbanístico (editadas para ordenar e reestruturar o espaço e atender a população) perderiam seu objeto caso fossem de encontro às normas ambientais.

Silva (1997, p. 98), afirma que o direito ao meio ambiente “é campo que integra na sua complexidade, a disciplina urbanística, mas se revela como social, na medida em que sua concreção importa em prestação de serviço público

Isso ocorre, por exemplo, com o chamado zoneamento ambiental. Fiorillo (2001, p. 102), salienta que “é uma medida não jurisdicional, oriunda do Poder de Polícia, com dois fundamentos: a repartição do solo urbano municipal e a designação de seu uso”.

E prossegue:

Atribui-se a essa medida, diferentes denominações, como zoneamento urbano, zoneamento industrial ou zoneamento ambiental. Todavia, como bem esclarece José Afonso da Silva, isso é irrelevante, pois o que importa é que o fim colimado seja o interesse da coletividade, tendo-se por propósito, uma melhoria da qualidade de vida. Descendo a detalhes, podemos verificar que o zoneamento ambiental possui apenas uma diferença do enfoque do urbano, uma vez que o objetivo daquele *é a proteção do meio ambiente*, de modo que o uso permitido será estritamente limitado. (Ibid., p. 104).

Finalizando, vale lembrar que as espécies de zoneamento visando a ordenação territorial (urbana ou rural) constituem modalidades de limitação da propriedade, baseadas no preceito constitucional de que toda a propriedade deve atender a uma função social, nos termos do artigo 5º, inciso XXIII, art. 182, parágrafo 2º e artigo 170.

A crescente preocupação das autoridades legalmente constituídas em preservar o meio ambiente, faz com que haja uma preocupação em grande escala com questões ligadas ao assunto. Este panorama é reforçado pela criação de áreas especialmente protegidas, como as chamadas Unidades de Conservação, bem como a necessidade latente de se preservar as áreas localizadas no entorno dos rios (Áreas de Preservação Permanente) e outras destinadas especialmente à manutenção do equilíbrio ecológico e da biodiversidade, como as Reservas Florestais Legais, instituídas pelo Código Florestal Brasileiro e abordadas de maneira específica no capítulo III.



## CAPÍTULO III

---

### PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

#### 3.1 – Conceito de Princípio

A Constituição Federal Brasileira é a lei maior do país e formada por princípios que irradiam seus efeitos para todo o ordenamento jurídico nacional, condicionando-o às suas normas e fundamentando toda a ordem jurídica em face de sua condição de superioridade hierárquica inerente a seus princípios e regras.

Do ponto de vista material, a Constituição é o conjunto de normas pertinentes à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo, aos direitos da pessoa humana, tanto individuais como sociais. Tudo quanto for, enfim, conteúdo básico referente à composição e ao funcionamento da ordem política exprime o aspecto material da Constituição". Depreende-se, portanto, que não é qualquer assunto que faz parte da Constituição Material, mas aqueles que tratam da estrutura e da orientação dos órgãos estatais, ou seja, os que dispõem acerca dos pontos cardeais do Estado e promanam as garantias aos direitos individuais e coletivos. Formado esse aspecto que se configura no conteúdo das normas, não há Estado sem Constituição. (BONAVIDES, 1993, p. 113).

O sistema jurídico nacional está estruturado em camadas sucessivas de normas, sendo que as normas inferiores fundamentam-se nas normas do estrato superior. No topo dessa pirâmide imaginária de nosso sistema jurídico encontra-se a Constituição Federal e em sua base temos as normas individuais.

Alves (2003, p. 23-24), ao abordar a importância dos princípios constitucionais em nosso ordenamento jurídico, ensina que “significa não apenas ‘princípio’ no sentido de começo no tempo, mas fundamento, aquilo que é a base do que existe”.

Princípios são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas. Os princípios não proíbem, permitem ou exigem algo em termos de “tudo ou nada”, impõem a otimização de um direito ou de um bem jurídico, tendo em conta a “reserva do possível”, fática ou jurídica. (CANOTILHO, 1991, p. 545).

Esses princípios fundamentais constituem as regras informadoras de todo o nosso sistema de normas, ou seja, são as diretrizes básicas de nosso ordenamento jurídico, sobre os quais se alicerça a Constituição Federal, formada por regras que contêm os mais importantes valores que informam a sua própria elaboração.

“Os princípios são dotados de normatividade, ou seja, possuem efeito vinculante e constituem regras jurídicas efetivas” (PINHO, 2000, p. 52).

À medida em que se desce do topo da pirâmide para a base, da Constituição para as normas individuais, aumenta o número de normas e os limites e condicionamentos materiais ao órgão competente para edição de novas normas. Reversamente, na medida em que se sobe da base da pirâmide jurídica em direção ao seu vértice diminui o número de normas e o número das limitações materiais ao órgão competente para alterar as normas existentes.

As normas constitucionais com eficácia absoluta são as intangíveis, ou não emendáveis. Daí conterem uma força paralisante total de toda a legislação que, de qualquer modo venha de encontro a essa. Distinguem-se, portanto, das normas constitucionais de eficácia plena, que, apesar de incidirem imediatamente sem necessidade de legislação complementar posterior, são emendáveis. Por exemplo, os textos constitucionais que amparam a federação (art. 1.º), o voto direto, secreto, universal e periódico (art. 14), a separação de poderes (art. 2.º) e os direitos e garantias individuais (art. 5.º, I a LXXVII), por serem insuscetíveis de emenda, são intangíveis, por força dos artigos 60, § 4.º, e 34, VII, a e b. (SANTOS, 1998).

A amplitude de princípios e normas que compõem nosso ordenamento jurídico, não raramente provoca choques entre seus conteúdos, ocorrendo que determinado princípio, ao regular uma situação (em abstrato ou concreto), vá de encontro a outro, fazendo com que seja necessário, na verificação dessa hipótese, um estudo acerca dos valores e prioridade abordados na situação jurídica regulada.

Quando se inter cruzam vários princípios, quem há de resolver o conflito deve levar em conta o peso relativo a cada um deles. Essa valoração, evidentemente, não é exata, e por isso, o julgamento a propósito de maior importância de um princípio, em relação a outro, será com frequência discutível (GRAU, 1990, p. 111).

Nessas situações (choque entre princípios jurídicos), busca-se a interpretação que obedeça ao peso relativo a cada princípio, porém tomando-se a cautela de evitar a ruptura dos princípios constitucionais, afastando um deles ou aplicando-o parcialmente.

Já no caso de colisão entre um princípio constitucional e uma norma infraconstitucional, ante a hierarquia existente entre ambos, o segundo deverá ser retirado do mundo jurídico, ainda que o princípio constitucional esteja previsto de forma implícita no texto da Constituição, “pois ofende uma regra fundamental informadora de todo o ordenamento jurídico”. (PINHO, 2000, p. 53).

Assim, o ordenamento jurídico acima mencionado tem como alicerce fundamental os princípios constitucionais, consagrados como hierarquicamente superiores a todas as demais legislações vigentes.

Sustentado pelos ensinamentos de Celso Antonio Bandeira de Melo, Portanova (2002, p. 57), conclui que:

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma”, mesmo porque, como já se disse, de modo muito consistente: “violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão dos seus valores fundamentais, agressão ao seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Nesta mesma linha, o constitucionalista Bonavides (1994, p. 396), observa, de maneira muito percuciente, que:

A lesão ao princípio é indubitavelmente a mais grave das inconstitucionalidades porque sem princípio não há ordem constitucional e sem ordem constitucional não há garantia para as liberdades cujo exercício somente se faz possível fora do reino do arbítrio e dos poderes absolutos, bem por isso há concordar com Pietro Lora Alarcón, quando este assevera que o Estado será tanto mais democrático e de Direito quanto melhor reproduza, na prática, os princípios que o fundamentam, o que poderá contribuir para abrir espaço “visando reforçar um novo Estado Democrático de Direito, na medida que o direito vem sendo distinguido da lei e o primeiro vem se sobressaindo ao segundo, formando uma ordem jurídica que se constitui de valores e princípios onde a lei é apenas um dos componentes integradores da decisão judicial.

Comparato (1993, p. 70-71) afirma que princípios jurídicos são normas superiores, conferem dignidade à própria norma, o que se harmoniza com a doutrina no sentido de que as normas se dividem entre princípios e regras, havendo uma prevalência dos primeiros em relação aos segundos.

É certo ainda a Lei maior brasileira consagra vários princípios inalienáveis, imprescindíveis à digna existência do ser humano em um estado democrático de direito, dentre os quais se destaca aquele considerado por grande parte dos doutrinadores pátrios,

como o mais importante de todos : o princípio da isonomia ou princípio da igualdade, que tem sua origem na Revolução Francesa (Estado Liberal), com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, abolindo os privilégios que separavam a nobreza do clero.

Na abordagem de todo e qualquer tema de interesse jurídico, como ocorre no presente trabalho, deve haver menção expressa à importância dos princípios que regem o ordenamento jurídico, ou seja, os chamados princípios constitucionais, eis que a Constituição Federal é a lei fundamental que estrutura todo o ordenamento jurídico pátrio e os princípios são a chave e essência de todo direito; não há direito sem princípios. Por isso correto afirmar que os princípios constitucionais consagram os valores mais importantes de uma sociedade.

Canotilho e Moreira, apud BAZO (2004, p. 05) ressaltam que os "princípios fundamentais visam essencialmente definir e caracterizar a coletividade política e o Estado enumerar as principais opções político-constitucionais", exprimindo a a noção de mandamento nuclear de um sistema, já que definem a forma e estrutura do Estado, do regime político e caracterizam a forma de governo e da organização política em geral.

Considerados preceitos fundamentais que dão forma e caráter aos sistemas jurídicos, os princípios têm considerável importância na medida em que fundamentam o direito positivo, orientam a interpretação das normas jurídicas em geral, possibilitando a compreensão de seu sentido e, ainda, são fontes subsidiárias em casos de lacunas na lei, como fator de integração do direito.

Pela sua própria natureza e função, os princípios não carecem de sede fixa no texto constitucional; os que lhe não sejam exteriores (ou anteriores) podem dele ser simplesmente introduzidos. Raras vêm a ser, no entanto, as Constituições, nas quais, em lugares variáveis, não apareçam enumerados princípios de que terá havido consciência quando da sua elaboração ou a partir de alguns dos quais se terá pretendido mesmo organizar o sistema constitucional. Sua importância deve ser sempre ressaltada, eis que por fazerem parte do Texto Constitucional, os princípios constitucionais se aplicam a todo ordenamento jurídico. (BAZO, 2004).

Vale ressaltar que os princípios constitucionais referem-se a determinados valores, razão pela qual guardam uma grande carga ideológica, o que faz com que as funções acima mencionadas sofram variações em cada ordenamento jurídico.

Devido à superioridade hierárquica das normas contidas na Magna Carta, os princípios abordados nesta pesquisa (isonomia e proporcionalidade ou razoabilidade) se aplicam a todo ordenamento jurídico, atingindo um elevado grau de importância na seara dos delinear a importância dos princípios constitucionais, o que possibilita pacificar conflitos de

interesses de determinada categoria (direitos patrimoniais disponíveis), com a justa aplicação do direito.

### **3.2 – O Princípio da Igualdade na Legislação Brasileira**

O conceito de igualdade encontra sua origem na Antiguidade Clássica, especificamente na Grécia, em concomitância com o surgimento do conceito de democracia, do qual, aliás, é, um princípio basilar. Embora tenha sido a Grécia antiga um dos seus mais importantes berços, esses povos acabavam por restringir um tratamento isonômico a seus próprios cidadãos, uma vez que somente eram contemplados com um tratamento igual e justo os homens nascidos livres, excluindo-se deste contexto as mulheres e os escravos.

Durante o transcorrer da história, verifica-se que este tipo de privilégio, começou a ser contestado por uma nova classe denominada “burguesia”<sup>10</sup>, que, por ser detentora de grande parte da riqueza européia, passou por um enriquecimento cultural considerável que serviu de base para um movimento que pleiteasse tratamento igualitário a todos, pugnando pela extinção dos privilégios reservados anteriormente ao Primeiro e Segundo estados: a igreja e a nobreza.

Essa desigualdade culminou na chamada Revolução Francesa e também na independência dos Estados Unidos, ambas ocorridas no século XVIII, onde alterou-se substancialmente a organização da sociedade monárquica que a partir deste momento, passou a deixar de oferecer tratamento diferenciado a alguns, para tratar igualmente (ao menos no aspecto formal) todos os indivíduos, independentemente de origem, raça ou gênero.

A Igualdade portanto, (égalité) foi um dos lemas da Revolução Francesa, de 1789, considerada uma das mais importantes realizações da história contemporânea. Com base nos ideais iluministas, a idéia de igualdade ecoou em todo o mundo, derrubando os regimes absolutistas.

Assim, nota-se no Estado Liberal, forte ingerência do princípio da igualdade, ocasionado pelas Revoluções Burguesas, especialmente a Revolução Francesa, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, consolidando-se na reafirmação do direito fundamental à igualdade, permitindo que o princípio isonômico fosse positivado e abolindo de forma definitiva os já ultrapassados privilégios eclesiásticos e nobiliárquicos, permeadores

---

<sup>10</sup> Classe nascida da consolidação da Revolução Industrial e de sua conseqüente acumulação de capital.

do panorama encontrado na sociedade pré-revolucionária, conforme menciona Bobbio (1992, p. 79):

Os testemunhos da época e os historiadores estão de acordo em considerar que esse ato representou um daqueles momentos decisivos, pelo menos simbolicamente, que assinalam o fim de uma época e o início de outra, e, portanto, indicam uma virada na história do gênero humano.

Ao discorrer acerca do surgimento do princípio da igualdade, ensina Pinho (2002, p. 50) :

O fundamento do direito de igualdade encontra-se no princípio de que todos devem ser tratados de forma igual perante a lei. Todos nascem e vivem com os mesmos direitos e obrigações perante o Estado. A igualdade foi um dos ideais da Revolução Francesa atingidos com a abolição dos antigos privilégios da nobreza e do clero. Todos passaram a ter o mesmo tratamento perante a lei.

Em nosso ordenamento jurídico, o princípio da igualdade encontra-se consagrado na Lei Maior, ou seja, no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, que o consagra afirmando que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Assim, não se admite discriminação de qualquer natureza em relação aos seres humanos, posição reforçada em diversos dispositivos constitucionais, o que já denota uma grande preocupação do constituinte com a questão da busca pela igualdade em nosso país.

O princípio da igualdade, portanto, em sua concepção moderna, pressupõe que não existe uma desigualdade biológica estrutural, mas sim visa combater a exclusão socioeconômica de determinados grupos oriunda de uma desigualdade conjuntural, fruto de um processo histórico de escravidão, racismo e discriminação, mitigado a partir da Revolução Francesa, conforme já mencionado.

O próprio preâmbulo da Magna Carta já traz a igualdade como um valor supremo do Estado Brasileiro, elevando-a à categoria de norma supraconstitucional ao estabelecer no artigo 3º as principais metas do Brasil, entre elas a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, estado civil ou deficiência física” (art. 7º, XXX e XXXI).

No mesmo preâmbulo, outra menção explícita a este princípio:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-

estar, o desenvolvimento, a **igualdade** e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e **sem preconceitos**, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (BRASIL C. F., 2006, p. 06, grifo nosso).

Assim, clara era a preocupação do legislador em dirimir quaisquer espécies de discriminação. Uma questão de especial relevância para esta pesquisa, consiste, no entanto, em uma interpretação mais atenta deste importante princípio constitucional, ou seja, uma leitura além da singela interpretação literal da norma, que afirma que devemos tratar igualmente a todos. A igualdade consagrada por este princípio constitucional abrange dentro de sua própria essência dois conceitos: igualdade formal e igualdade material, conceitos que consagram não só a obrigatoriedade de tratamento igual a todos perante a lei, mas também a necessidade de se dispensar tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, na medida de suas desigualdades, visando assim atingir a isonomia almejada. Aristóteles (2001, p. 139), em sua *Ética a Nicômaco* já alertava que tratar igualmente os desiguais constitui grande injustiça, afirmando que “se as pessoas não são iguais, não receberão coisas iguais; mas isso é origem de disputas de queixas (como quando iguais têm recebem partes desiguais, ou quando desiguais recebem partes iguais)”.

Quando foi paraninfo da Faculdade de Direito de São Paulo, no ano de 1920, o mestre Rui Barbosa, já ensinava em seu discurso intitulado “Oração aos Moços”:

A regra da igualdade não consiste senão em quinhoeirar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem. 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. (BARBOSA, 2003, p. 19)

Mello (1998, p. 30) enfatiza que o princípio da igualdade, assim como todos os outros, não é absoluto, comportando exceções e afirmando que existem discriminações juridicamente toleráveis, baseado no fato de que “a lei não pode conceder tratamento específico, vantajoso ou desvantajoso, em atenção a traços e circunstâncias peculiarizadoras de uma categoria de indivíduos se não houver adequação racional entre o elemento diferencial e o regime dispensado aos que se inserem na categoria diferenciada”.

O estudioso do tema Guerra Filho (2003, p.58-59), ao escrever sobre este tema, concluiu:

O princípio da isonomia é um princípio constitucional geral, deve ser considerado de forma abstrata na medida em que não disciplina nenhuma situação específica, sendo que com base em tal princípio, "no seu sentido estrito, enquanto afirmação da igualdade formal de todos perante a lei, se

atribui direitos civis e políticos, enquanto a distribuição dos deveres e ônus correlatos deve se dar obedecendo a ‘igualdade relativa ou proporcionalidade.

Nesta linha de raciocínio, entende-se que o Princípio de Igualdade, mais que uma expressão do Direito, é uma maneira digna de se viver em sociedade, onde visa num primeiro momento “propiciar garantia individual” e num segundo “tolher favoritismos” (MELLO, 1984, p. 23).

Assim, a lei deve valer-se da hermenêutica jurídica<sup>11</sup> para contemplar a situação particular dos jurisdicionados que se subordinam às exigências contidas no princípio da igualdade, oferecendo tratamento idêntico àqueles que se encontram na mesma posição jurídica e tratamento desigual aos que se encontram em situação diferente. Trata-se de um entendimento pacífico em nossos tribunais:

FIANÇA. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. DESCABIMENTO. 2. HERMENEUTICA. INTERPRETAÇÃO. 3. FIANÇA. FALTA DE OUTORGA UXÓRIA. NULIDADE. - Execução. Fiança. Não há aval fora de título cambiário. A Fiança não admite INTERPRETAÇÃO extensiva. Hermenêutica. Princípio da igualdade. **Igualdade não é tratar igualmente os desiguais, mas desigualmente os desiguais na medida em que se desiguam. Logo, pode-se exigir mais de quem pode mais e menos de quem pode menos.** Precedente jurisprudencial. (PORTANOVA, 2002, TARS - APC 194.252.359 - 4ª Câmara Cível - J. 09.02.1995).

Portanto, 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.

O doutrinador Nelson Nery Júnior discorre sobre o tema, ensinando que:

Relativamente ao processo civil, verificamos que o princípio da igualdade significa que os litigantes devem receber do juiz tratamento idêntico. Assim, a norma do art. 125, n. I, do CPC teve recepção integral em face do novo texto constitucional. Dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades. (NERY JÚNIOR, 2002, p. 43)

---

<sup>11</sup> Ciência que estuda a interpretação das normas legais de determinado ordenamento jurídico.



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.

### **3.3 – As Acepções de Igualdade no Ordenamento Jurídico Brasileiro**

No Estado de Direito, as acepções de igualdade constituem tema recorrente no texto constitucional. Por um lado temos a chamada igualdade formal (decorrente da lei), que pressupõe que um cidadão não seja diferenciado de outro para fins de aplicação da norma. De outra vertente, a igualdade material (situação de fato em que o indivíduo se encontra) pressupõe que as pessoas são diferentes e essas diferenças devem ser contempladas no momento da aplicação da lei.

Celso Antonio Bandeira de Mello trata do tema de forma magistral, ensinando:

O que se tem que indagar para concluir se uma norma desatende a igualdade ou se convive bem com ela é o seguinte: se o tratamento diverso outorgado a uns for “justificável”, por existir uma correlação lógica entre o “fator de *discrimen*” tomado em conta e o regramento que se lhe deu, a norma ou a conduta são compatíveis com o princípio da igualdade; se pelo contrário, inexistir esta relação de congruência lógica ou – o que ainda seria mais flagrante – se nem ao menos houvesse um fator de *discrimen* identificável, a norma ou a conduta serão incompatíveis com o princípio da igualdade. (MELLO, 1993, p. 156-158).

Podemos concluir portanto, que a igualdade constitucionalmente assegurada entre os sujeitos perante o ordenamento jurídico, não implica em afirmar que estes necessariamente devem ser tratados de forma idêntica nas normas e em particular nas leis editadas com base na Constituição. Pretender a igualdade nestes termos seria algo inconcebível, à medida que inviável seria impor a todos os indivíduos exatamente os mesmos ônus ou lhes conferir os mesmos direitos sem que se fizesse distinção alguma entre eles.

Neste sentido, de grande importância a lição do filósofo Hans Kelsen (1996, p. 70) afirmando que “a igualdade dos sujeitos na ordenação jurídica, garantida pela Constituição, não significa que estes devem ser tratados de maneira idêntica nas normas e em particular nas leis expedidas com base na Constituição”.

Assim, a tão almejada igualdade material oriunda do modelo Aristotélico busca a promoção de políticas públicas e normas legais por parte do Estado, que sejam capazes de atender para as peculiaridades da situação regida pela lei, com vistas à mitigação das desigualdades de fato.

Neste sentido, ensina Grinover (2003, p. 89):

A absoluta igualdade jurídica não pode, contudo, eliminar a desigualdade econômica; por isso, do primitivo conceito de igualdade, formal e negativa (a lei não deve estabelecer qualquer diferença entre os indivíduos), clamou-se pela passagem à igualdade substancial. E hoje, na conceituação positiva da isonomia, realça-se o conceito realista, que pugna pela igualdade proporcional, a qual significa, em síntese, tratamento igual aos substancialmente iguais.

Quebra-se, então, o até então inatacável e falso conceito da igualdade formal, devendo-se buscar a isonomia material, ainda que tratando desigualmente os desiguais, pois igualdade é tratar os iguais com igualdade e os desiguais com desigualdade na medida dessa desigualdade, meio de se alcançar a verdadeira igualdade. Tal proposição, como já visto, foi enunciada por Rui Barbosa que afirmava categoricamente que a isonomia formal está na letra fria da lei, ao passo que a isonomia material está na vida, no caso concreto. Sua fonte é a razão, a emoção, a intuição – enfim, o espírito - do aplicador do Direito.

Atualmente, o tema “igualdade material” é indissociável da questão das chamadas “ações afirmativas”, cuja utilização foi inicialmente feita na sociedade americana, na década de 60, sob o Governo do Presidente Kennedy, o qual, constatando a grande diversidade da sociedade americana, pregava medidas que pudessem incluir aqueles que jamais teriam acesso ao “mundo moderno” sem uma atitude positiva estatal.

Segundo Sell (2002, p. 15), podemos conceituar a ação afirmativa como sendo:

Uma série de medidas destinadas a corrigir uma forma específica de desigualdade de oportunidades sociais: aquela que parece estar associada a determinadas características biológicas (como raça e sexo) ou sociológicas (como etnia e religião), que marcam a identidade de certos grupos na sociedade.

São consideradas, portanto, uma chance combater certas injustiças sociais no presente, e servindo, conseqüentemente, a um objetivo social útil.

Para Villas-Bôas (2003, p. 57-59), estas definem-se “como sendo um conjunto de medidas especiais e temporárias tomadas ou determinadas pelo Estado com o objetivo específico de eliminar as desigualdades que foram acumuladas no decorrer da história da sociedade”.

Gomes (2005), em artigo sobre o tema, assim bem sintetiza a necessidade de sua adoção pelo Estado:

Esta, portanto, é a concepção moderna e dinâmica do princípio constitucional da igualdade, a que conclama o Estado a deixar de lado a passividade, a renunciar à sua suposta neutralidade e a adotar um comportamento ativo,

positivo, afirmativo, quase militante, na busca da concretização da igualdade substancial.

Visando acelerar o processo de aceleração de redução das desigualdades, as ações afirmativas se configuram como políticas sociais (intervenção do estado nos direitos sociais) e compensatórias (buscando diminuir a disparidade entre os que não gozam de acesso às mesmas condições de determinada posição jurídica e social).

Assim, é certo que as ações afirmativas guardam estreita relação com o Princípio da Igualdade, previsto na Constituição Federal. Mello (1984, p. 17) afirma que desde que seja apresentado “um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida”, deve ser reconhecido como consoante ao Princípio da Igualdade.

Em artigo escrito para o periódico jurídico eletrônico denominado *Jus Navigandi*, Cléber Lázaro Julião Costa faz menção ao pesquisador Carlos Alberto Medeiros, que formulou uma elucidativa metáfora que muito bem traduz o conceito, os objetivos e o alcance das ações afirmativas:

Imagem dois corredores, um amarrado e o outro solto. É claro que o corredor solto ganha sempre. Mas um dia a platéia dessa competição imaginária chega à conclusão de que essa situação é injusta. À custa de muita pressão, consegue-se convencer os organizadores a cortar as cordas que prendiam um dos corredores. Só que ele continua perdendo. Motivo: seus músculos estão atrofiados pela falta de treinamento. Se tudo continuar como está, a tendência é de que ele perca sempre. Que fazer para promover a igualdade de condições entre os dois corredores? Alguns sugerem que se dê um treinamento especial ao corredor que estava amarrado. Pelo menos durante algum tempo. Outros defendem uma medida mais radical: por que não lhe dar uma vantagem de dez metros em cada corrida? Logo se ouvem vozes denunciando que isso seria discriminação. Mas há quem defenda: discriminação, sim, mas positiva porque visa **promover a igualdade, pois tratar igualmente os desiguais é perpetuar a desigualdade**. Essa história ilustra muito bem o conceito de ‘ação afirmativa’ e o debate que o tema desperta na sociedade. [Grifo nosso]. (COSTA, 2004, p. 11).

Para Mello (Ibid., p. 101), a “isonomia é igualdade entre iguais, isto é, entre os que preenchem as mesmas condições ou se encontram em situações comparáveis”. O mesmo entendimento possui Dallari (1994, p. 37), ao afirmar que “a verdadeira igualdade consiste em tratar desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade. Tratar igualmente os desiguais é a suprema injustiça”.

Importante ressaltar que a aplicação material do princípio da isonomia não objetiva ser um nascedouro de tratamentos privilegiados, o que contrariaria a sua própria essência. A identificação do fato objetivo que justifique um tratamento diferenciado jamais será aleatória.

Para sua aplicação, deverão ser consideradas as peculiaridades do sistema social pelos agentes públicos, na busca pela justiça social. Não se pretende, portanto, em hipótese alguma, permitir tratamento desigual a quem esteja na mesma situação fática, sob o fundamento da busca da igualdade material.

Recorrendo novamente aos ensinamentos sempre oportunos do mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, doutrinador que, a nosso ver, melhor trabalha a questão da igualdade material e formal, fica clara a idéia de que há exceções ao princípio da igualdade, destacando os casos em que é possível a discriminação, na busca pela justiça material.

Para este autor, o reconhecimento das diferenças que não podem ser feitas sem quebra da isonomia, divide-se em 03 questões:

- a) Deve-se considerar o elemento tomado como fator de desigualação (chamado fator de *discrímen*)
- b) Relação abstrata existente entre o fator de *discrímen* e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diferenciado
- c) Existência de uma correlação lógica entre os interesses absorvidos no sistema constitucional. (MELLO, 1993, p. 21-22)

Prosseguindo, o autor ensina que para a aplicação correta da norma jurídica, de modo que esta não venha a ferir o princípio Constitucional da Igualdade, alguns elementos devem ser considerados:

- a) que o fator de *discrímen*, em hipótese alguma, venha atingir de maneira absoluta e atual um só indivíduo;
- b) deverão ser distintas entre si as pessoas os situações que sofrerem a discriminação, não podendo a lei discriminar quanto a qualquer elemento exterior a elas (ex; quanto ao tempo);
- c) deverá existir um nexo lógico entre o fator de *discrímen* (37) e a própria discriminação de regime jurídico em função deles estabelecido;
- d) que esse vínculo de correlação seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, visando o bem público, à luz do texto constitucional. (Ibid., p. 21-22).

De outra sorte, conclui o estudioso que haverá ofensa ao preceito constitucional da isonomia quando:

- I – A norma singulariza atual e definitivamente um destinatário determinado, ao invés de abranger uma categoria de pessoas, ou uma pessoa futura indeterminada.
- II – A norma adota como critério discriminador, para fins de diferenciação de regimes, elemento não residente nos fatos, situações ou pessoas por tal modo desequilibradas. É o que ocorre quando pretende tomar o fator tempo – que não descansa no objeto – como critério diferencial.
- III – A norma atribui tratamento jurídicos diferentes em atenção ao fator de *discrímen* adotado que, entretanto, não guarda relação de pertinência lógica com a disparidade de regimes outorgados.

IV – A norma supõe relação de pertinência lógica existente em abstrato, mas o *discrímen* estabelecido conduz a efeitos contrapostos ou de qualquer modo dissonantes dos interesses protegidos constitucionalmente.

V – A interpretação da norma extrai dela distinções, *discrímens*, *desequparações* que não foram professadamente assumidos por ela de modo claro, ainda que por via implícita (MELLO, 2002, p. 47).

Temos, portanto, duas situações distintas: analisar o princípio da igualdade sob dois prismas: o da igualdade na lei e da igualdade perante a lei.

A igualdade na lei - que opera numa fase de generalidade puramente abstrata - constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório (SILVA, 2003).

Assim, os operadores do direito encontram-se frente a frente com um desafio consubstanciado na existência das efetivas desigualdades, de várias categorias, existentes e eventualmente estabelecidas por lei, que permeiam as relações humanas: determinar os conceitos de "iguais" e "iguais perante a lei"<sup>12</sup>. Este o verdadeiro papel do jurista: interpretar<sup>13</sup> o conteúdo dessa norma, tendo em vista a sua finalidade e os princípios consagrados no Direito Constitucional, para que desta forma este princípio realmente tenha efetividade.

Não basta, portanto, que a lei declare que todos são iguais e detentores dos mesmos direitos e obrigações. Deve ir além, propiciando condições e mecanismos dotados de eficácia para a consecução da igualdade buscada pelas classes sociais, através de um fenômeno em que a igualdade material ou substancial vem complementar a igualdade formal conferindo aos cidadãos a segurança de que o Estado preocupa-se em efetivar a isonomia, coibindo desigualações injustas e imotivadas. Neste sentido, no entendimento de Canotilho:

[...] a obtenção da igualdade substancial, pressupõe um amplo reordenamento das oportunidades: impõe políticas profundas; induz, mais, que o Estado não seja um simples garantidor da ordem assente nos direitos individuais e no título da propriedade, mas um ente de bens coletivos e fornecedor de prestações (CANOTILHO, 1982, p. 306).

<sup>12</sup> 15. "Já dizia o Juiz Holmes: 'Uma palavra não é um cristal transparente e imutável; ela é a pele de um pensamento vivo e pode variar intensamente em cor e conteúdo de acordo com as circunstâncias e o tempo em que são usadas' (Towne V. Eisner, 245 US, p. 425)". (SCHNAID, David. A Interpretação Jurídica Constitucional (e Legal), in RT. 733:35)

<sup>13</sup> Em relação ao ato de interpretar, cabe aqui destacarmos os ensinamentos do notório Prof. Juarez Freitas de que "Interpretar uma norma é interpretar o sistema inteiro: qualquer exegese comete, direta ou indiretamente, uma aplicação de princípios gerais, de normas e valores constituintes da totalidade do sistema jurídico". E prossegue o ilustre autor afirmando de que "ou se compreende o enunciado jurídico no plexo de suas relações com o conjunto dos demais enunciados, ou não se pode compreendê-lo adequadamente. Nesse sentido, e de se afirmar, com os devidos temperamentos, que a interpretação jurídica é sistemática, ou não é interpretação". (FREITAS, Juarez. A interpretação sistemática do direito. Malheiros: São Paulo. p.53/53).

O princípio da isonomia, como já demonstrado, não se limita somente ao postulado de que todos são iguais perante a lei podendo haver tratamento desigual para os desiguais na medida em que se desigualem. Sobre esta afirmação, a professora Cármen Lúcia Antunes Rocha descreve o estágio atual de interpretação constitucional do princípio da igualdade, relatando que o que se pretende, é que a igualdade perante a lei signifique igualdade por meio da lei, para que seja a lei o instrumento criador das igualdades possíveis e necessárias ao florescimento das relações justas e equilibradas entre as pessoas. Há se desbastarem, pois, as desigualdades encontradas na sociedade por desvirtuamento sócio-econômico, o que impõe, por vezes, a desigualação de iguais sob o enfoque tradicional (ROCHA, 1990, p. 39).

Feitas essas considerações, a questão que norteia esta pesquisa é analisar se as normas do Código Florestal Brasileiro vão de encontro ao princípio constitucional da isonomia, ferindo um dos pilares de sustentação de nosso ordenamento jurídico.

Com efeito, se a norma protetiva florestal dispensa um tratamento idêntico a todas as propriedades rurais localizadas no estado de São Paulo sem contemplar as características fitofisionômicas da região e ainda: sem considerar o tamanho das propriedades onde percentuais iguais incidirão, cada módulo rural sofrerá os efeitos e impactos da legislação de modo diferente, trazendo conseqüências diversas para esses produtores rurais.

Em tese: o princípio da isonomia pressupõe tratamento igual a quem esteja na mesma situação jurídica e tratamento desigual aos que estejam em situação jurídica diversa, na exata medida de suas desigualdades. Assim, através da análise de uma situação hipotética, podemos concluir que uma propriedade que possua uma área equivalente a 40 hectares e se localize em uma região de relevo acidentado terá as mesmas obrigações impostas pela legislação ambiental que uma propriedade que possua 5.000 hectares e esteja localizada em uma região plana, propícia para as atividades agropecuárias.

Cremos não ser esta a isonomia defendida pelos constituintes quando da elaboração da Magna Carta. A igualdade formal deve ter como escopo primordial colocar o cidadão em uma situação de igualdade material.

O respeitado jurista Miguel Reale<sup>14</sup> mantém sua posição há anos firmada no sentido de que as normas do Código Florestal Brasileiro no tocante à Reserva Florestal Legal constituem expressa ofensa ao princípio da igualdade, afirmando:

A chamada “Reserva Legal”, criada pela Lei 8.703/89, ao ser revisto o Código Florestal, é um modelo jurídico de contrastante configuração teórica, estando,

---

<sup>14</sup> Parecer jurídico oferecido em resposta à consulta formulada pela Sociedade Rural Brasileira, em 17 de Abril de 1998.

a meu ver, eivada de inconstitucionalidade, visto como impõe, indiscriminadamente, uma única obrigação legal e definitiva, a todas as propriedades rurais, com total abstração das diferenças que as separam: **com isso, restam feridos, a um só tempo, o princípio da igualdade de todos perante a lei, direitos adquiridos e fatos jurídicos perfeitos** (BRASIL C. F., Art. 5º, caput e inciso XXXVI, 2006, p. 31, grifo nosso).

Apenas para que se tenha a exata medida da importância do princípio da isonomia no ordenamento jurídico vigente e das conseqüências que decorrem de sua inobservância, vale conferir o posicionamento do pleno do STF (MI 58/DF, em que foi relator o Min. Celso de Mello, publicado no DJ, Seção I, 19.04.1991, p. 4.580) no seguinte sentido:

O princípio da isonomia, que se reveste de auto-aplicabilidade, não é – enquanto postulado fundamental de nossa ordem político-jurídica – suscetível de regulamentação ou de complementação normativa. Esse princípio – cuja observância vincula, incondicionalmente, todas as manifestações do Poder Público – deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios (RDA 55/114) sob duplo aspecto: (a) o da igualdade na lei e (b) o da igualdade perante a lei. A igualdade na lei – que opera numa fase de generalidade puramente abstrata – constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório. A eventual inobservância desse postulado pelo legislador imporá ao ato estatal por ele elaborado e produzido a eiva de inconstitucionalidade.

### **3.4 – O Princípio da Proporcionalidade ou Razoabilidade**

#### **3.4.1 - Histórico**

Desde os tempos primitivos, procurou o homem, o equilíbrio e a justiça, o que fez com que Rodrigues (2005, p. 107) inferisse: “A idéia de proporcionalidade remonta aos tempos antigos, confundindo-se com a própria noção de direito. Desde a época de Talião, almejava-se alcançar o justo equilíbrio entre os interesses em conflito”. A idéia de justo no imaginário humano pressupõe dar a cada um, proporcionalmente, o que lhe é devido. Fernandes (2002, p. 52), também faz referência à lei do Talião, quando, ao abordar o tema “proporcionalidade”, assim se expressou: “A idéia de proporcionalidade no Direito é muito antiga, bastando lembrar a famosa Lei do Talião”. Por seu turno, o professor Castro (2003, p. 88), ensina que: “a idéia de proporcionalidade prende-se à noção geral de bom senso (aplicada

ao âmbito jurídico), como algo que emana do sentimento de repulsa diante de um absurdo ou de uma arbitrariedade”.

O conceito moderno inerente ao princípio da proporcionalidade vem sendo construído, ao longo das últimas décadas, através de uma ampla discussão doutrinária e diversa aplicação jurisprudencial. A discussão teve seu ápice após o advento da Segunda Grande Guerra, com o engajamento de grandes juristas europeus no seu estudo. Para tanto, fez-se necessária a transposição do Estado de Direito, com fulcro no princípio da legalidade para o Estado de Direito baseado no princípio da constitucionalidade, no qual encontra guarida primordialmente o respeito aos direitos fundamentais.

O princípio da proporcionalidade surgiu na Alemanha ante a necessidade de se amparar as transformações que se apresentavam ao pós-guerra, sendo alçado ao patamar de princípio constitucional, como limitador da atuação estatal, mormente legislativa, de forma a evitar um desencontro entre o direito formal e o material. Deste modo, foi efetivada a transposição citada entre a supremacia do princípio da legalidade para o princípio da constitucionalidade, que passou a se sobrepor ao primeiro.

Na ordem jurídica alemã, este princípio desdobra-se em três aspectos:

Proporcionalidade em sentido estrito, adequação (*Geeignigkeit*) e exigibilidade (*Erforderlichkeit*). No seu emprego, sempre se tem em vista o fim colimado nas disposições constitucionais a serem interpretadas, fim esse que pode ser atingido por diversos meios, entre os quais se haverá de optar. O meio a ser escolhido, deverá, em primeiro lugar, ser adequado para atingir o resultado almejado, revelando conformidade e utilidade ao fim desejado. Em seguida, comprova-se a exigibilidade do meio quando este se mostra como sendo o “mais suave” dentre os diversos meios disponíveis. Finalmente, haverá respeito à proporcionalidade em sentido estrito quando o meio a ser empregado se mostra como o mais vantajoso, no sentido da promoção de certos valores, com o mínimo de desrespeito de outros (GUERRA FILHO, 1995, p. 255-259).

Assim, o meio empregado pelo legislador deve ser adequado e exigível, para que o objetivo final a que se destina a norma seja atingido plenamente. Sabemos que o meio é adequado, quando com o seu auxílio se pode promover o resultado desejado. Por outro lado, ele é exigível quando o legislador não poderia ter escolhido outro meio igualmente eficaz, mas que seria um meio não-prejudicial ou portador de uma limitação menos perceptível a direito fundamental.

A mesma legislação alemã, precursora desse princípio, asseverou a necessidade de que todas as limitações ao direito de propriedade observem o princípio da proporcionalidade,



através da observância de algumas condições, dentre as quais merecem destaque as seguintes previsões legais:

- a) O legislador deve considerar as peculiaridades do bem ou valor patrimonial, objeto da proteção constitucional.
- b) O legislador deve considerar o significado do bem para o proprietário.
- c) O legislador deve assegurar uma compensação financeira ao proprietário em caso de grave restrição à própria substância do direito de propriedade. 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.
- d) Se possível, o legislador deve atenuar o impacto decorrente da mudança de sistema, mediante a utilização de disposições transitórias (*Übergangsregelungen*), evitando as situações traumáticas de difícil superação (*Härtenfällen*) (MENDES, 1998, p. 189-190).

Em Portugal, há previsão expressa ao princípio da proporcionalidade na carta política daquele país, que em seu artigo 12, nº 02, dispõe que “a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitarem-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”.

### **3.5 – Proporcionalidade e a Constituição Federal**

No Direito Brasileiro, a técnica da verificação do princípio da proporcionalidade é admitida como presente no texto Constitucional sob duas óticas diversas. Primeiramente, pode-se considerar o princípio da proporcionalidade como implícito no sistema, revelando-se assim como um princípio constitucional não escrito, decorrente do Estado democrático de direito (artigo 1º, caput, da CF). Por outro lado, o mesmo poderia ser também extraído da cláusula do devido processo legal (art. 5º, XXV e LIV da CF).

A circunstância de não estar o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade expressamente previsto na Constituição Federal Brasileira, não o desmerece em hipótese alguma, conforme ensina Rodrigues (2003, p. 68), ao afirmar que “o princípio da proporcionalidade é um princípio constitucional, embora não exista no texto constitucional brasileiro disposições individuais expressas a seu respeito”.

Como já afirmado, mesmo com a ausência da previsão expressa, isso não significa que não possamos reconhecer o princípio da proporcionalidade em vigor em nosso ordenamento jurídico, uma vez que, conforme ensinamento de Bastos (1999, p. 62), a mesma Constituição Federal Brasileira, no seu artigo 5º, parágrafo 2º, dispõe, que “os direitos e

garantias expressas nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados”.

Na realidade, grande parte da doutrina costuma chamar o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade, como “o princípio dos princípios”, uma vez que se trata de uma regra para se lidar com os demais princípios, visando harmonizar e equilibrar direitos em choque, visando solucionar conflitos de bens jurídicos de quaisquer espécies.

É certo que, em nosso ordenamento jurídico, o princípio da proporcionalidade encontra-se implícito na Magna Carta e guarda equivalência direta para com o princípio da igualdade, sendo conseqüência do próprio Estado Democrático de Direito, no qual os cidadãos são incluídos por força constitucional.

Bonavides (2003, p. 45) apresenta a sua definição para este princípio, afirmando:

O princípio da proporcionalidade é, por conseguinte, direito positivo em nosso ordenamento constitucional. Embora não haja sido ainda formulado como ‘norma jurídica global’, flui do espírito que anima em toda sua extensão e profundidade o §2º do art. 5º, o qual abrange a parte não escrita ou não expressa dos direitos e garantias da Constituição, a saber, aqueles direitos e garantias cujo fundamento decorre da natureza do regime, da essência impostergável do Estado de Direito e dos princípios que este consagra e que fazem inviolável a unidade da Constituição.

Na realidade, segundo Bonavides (1993, p. 315), “o princípio da proporcionalidade encontra-se naquela categoria de princípios que são mais fáceis de compreender do que definir”. Importante esclarecer que, embora não haja consagração constitucional expressa a este importante princípio, o mesmo está implícito no ordenamento jurídico nacional, referendado pela escolha política do Estado Democrático de Direito, onde a proteção dos direitos fundamentais se desloca para o centro de gravidade da ordem jurídica.

A doutrina diverge quanto à distinção que é feita entre o princípio da proporcionalidade (como já mencionado, de origem germânica) e o princípio da razoabilidade (de origem norte-americana). Há uma corrente que afirma que estamos diante de princípios fungíveis e outra corrente discorda, justificando esta posição no fato de guardarem semelhanças apenas. Não é objetivo deste trabalho estabelecer critérios jurídicos de classificação de ambos, e, por este motivo, adotamos o entendimento da primeira corrente de estudiosos.

Segundo Canotilho (1992, p. 1030), o princípio da proporcionalidade localiza-se no conjunto de “princípios jurídicos fundamentais, caracterizados como princípios historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional”.

A norma jurídica que não está de acordo com o princípio da igualdade não encontra guarida no *due process of law*<sup>15</sup> e segundo Marinoni (2003) o controle da razoabilidade da lei, realizado em virtude da garantia do devido processo legal, tem por finalidade evitar leis que sejam arbitrárias, ou melhor, leis que acabem discriminando em desatenção ao princípio da igualdade, ou então que deixem de diferenciar quando necessário à observância desse princípio. Isto é, a cláusula inclui “a proibição ao Poder Legislativo de editar leis discriminatórias, ou em que sejam negócios, coisas ou pessoas tratados com desigualdade em ponto sobre os quais não haja entre eles diferenças razoáveis, ou que exijam, por sua natureza, medidas singulares ou diferenciais” (MARIONI, 2003, p. 312).

Ao discorrer sobre este princípio constitucional, Barroso o invoca como sendo uma espécie de instrumento de invalidação de atos legislativos e administrativos, afirmando:

O princípio da razoabilidade é um mecanismo de controle da discricionariedade legislativa e administrativa. Ele permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou atos administrativos quando:

- a) não haja relação de adequação entre o fim visado e o meio empregado;
- b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual;
- c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha (BARROSO, 1999, p. 39).

Nossos Tribunais Superiores já vêm aplicando este princípio, embora não façam menção expressa ao mesmo, aplicando-o inconscientemente, como bem destaca Barroso (1999), reportando-se a algumas decisões que se utilizaram da técnica da aplicação deste princípio, em evidente valorização da razoabilidade como instrumento vetor de decisões como:

- A que considerou inaceitável que delegado aprovado em concurso pudesse ser reprovado na prova de esforço físico (teste de Cooper), haja vista que são os agentes, e não o delegado, que de regra desempenham as missões;
- A que considerou ensejadora de discriminação a reprovação, em entrevista pessoal, de candidatos à carreira diplomática já aprovados nas provas intelectuais;
- A que também considerou inconciliável com o princípio do concurso público o chamado "julgamento de consciência", em que o candidato à magistratura podia ser excluído do certame com base em julgamento secreto sobre sua vida pública e privada. (BARROSO, 1999, p. 42).

---

<sup>15</sup> Devido Processo Legal: segundo Luiz Guilherme Marinoni, esta cláusula não se limita a simples garantia processual, consistindo, a par do princípio da igualdade, “no mais importante instrumento jurídico protetor das liberdades públicas, com destaque para a sua novel função de controle do arbítrio legislativo e da discricionariedade governamental, notadamente da ‘razoabilidade’ (reasonableness) e da ‘racionalidade’ (rationality) das normas jurídicas e dos atos em geral do Poder Público”.

Em nossa doutrina, o tema foi abordado por Gilmar Ferreira Mendes, que preocupou-se em demonstrar que a aplicação do princípio da proporcionalidade ou razoabilidade não implica em invasão de seara própria do Poder Legislativo, anotando que:

A doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação ao princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso (*Verhältnismässigkeitsprinzip; Übermassverbot*), que esse revela mediante contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. (MENDES, 2000, p. 55)

Nesta linha de raciocínio, podemos afirmar que, à luz da Constituição Federal, “os fins visados pelo Poder Público nem sempre justificam os meios empregados”, onde configura-se ofensa ao princípio da proporcionalidade ou razoabilidade.

Pode-se afirmar, portanto, que em boa parte, o critério de verificação da proporcionalidade da lei toma em linha de consideração direta os princípios constitucionais, como vetores que são para o desenvolvimento válido das leis pelo legislador ordinário. Assim, o referido critério pode ser considerado, nesse ponto, como um critério que, partindo dos princípios constitucionais como objetivos últimos do sistema, analisa a conformidade ou não das leis aos mesmos, extraíndo daí, eventualmente, uma inconstitucionalidade, por violação do princípio da proporcionalidade. (BASTOS, 1997, p. 178)

O que se tem em mente, é o fato de que existe em todo e qualquer ordenamento jurídico, uma liberdade de atuação do legislador, desde que observados certos parâmetros lógicos, uma vez que é inconcebível que o próprio direito se compatibilize com uma situação de injustiça. Assim, “o critério de averiguação da razoabilidade ou proporcionalidade guarda evidente ligação com a questão da discricionariedade, seja ela administrativa ou legislativa” (Ibid., 181).

### **3.5.1 O Princípio da Proporcionalidade e os Diversos Segmentos do Direito**

Com relação ao fato de a Constituição Federal ter recepcionado plenamente o princípio em estudo, necessário reiterar que, apesar de sua importância, inexistia previsão expressa ao princípio da razoabilidade, como afirmado anteriormente. Porém, se inscreveu, expressamente, no inciso LIV do art. 5º, a cláusula do *due process of law*, com a seguinte interpretação: “Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (BRASIL C. F., 2006, p. 18).

Estudioso do tema, Castro preocupou-se em dar atenção ao tema, logo após a promulgação da Carta Magna de 1988, escrevendo:

Conectam-se também ao princípio ora abordado, regendo sua aplicação, o princípio republicano (artigo 1º, caput), o princípio da cidadania (artigo 1º, II) e o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III). Os direitos e garantias individuais que deles decorrem (artigo 5º) representam formas para o particular se defender sempre que sofrer ou se achar ameaçado de sofrer lesão de algum direito por abuso de poder ou ilegalidade praticados por agentes públicos.

Os institutos do habeas corpus (artigo 5º, LXVIII), mandado de segurança (artigo 5º, LXIX), habeas data (artigo 5º, LXII), assim como o direito de petição (artigo 5º, XXXIV, a), constituem subsídios de proteção do cidadão face ao poder público.

O princípio da proporcionalidade tem, portanto, papel indispensável na consecução de um dos principais objetivos do Estado brasileiro, qual seja, “reduzir as desigualdades sociais e regionais”, consoante letra do artigo 3º, III, de nossa magna Carta. A proporcionalidade é, por conseguinte, idéia ínsita à concepção de estado democrático de Direito. (CASTRO, 1989, p. 112).

Notamos a presença deste princípio em vários momentos de nossa legislação. Com relação aos direitos e garantias individuais, está presente no artigo 5º, Inciso V, que constitucionaliza o direito de resposta proporcional ao agravo. Em matéria Penal, ao garantir a individualização das penas (artigo 5º, XLVI, caput), verificamos estar implicitamente garantido que estas serão proporcionais ao delito cometido. No campo social não é diferente, ao observar que o valor do salário mínimo deve ser compatível com um poder aquisitivo digno, bem como o piso salarial deve ser proporcional à espécie de trabalho realizado (Artigo 7º, incisos IV e V).

Na organização do Estado, a proporcionalidade está presente dentre os requisitos necessários à decretação de intervenção, uma vez que sua decretação depende do agravo cometido, conforme observa-se a partir da análise do § 3º do artigo 36, que exclui a intervenção por considerá-la desarrazoada nas ocasiões ali explicitadas. Sua existência é ainda prevista no tocante à composição da Câmara dos Deputados (artigo 45, caput e §1º), ao disciplinar dever esta ser realizada em razão da população.

No âmbito administrativo, a contratação temporária de funcionários rege-se pelo princípio em pauta, devendo obedecer ao critério da necessidade (artigo 37, IX e XXI), assim como a aposentadoria dos servidores públicos, proporcional ao tempo de serviço (artigo 40, III, c e d).

Havendo necessidade de ressarcimento ao erário público por danos a este causado no caso de irregularidade nas contas, aplica-se, sem prejuízo de outras sanções, uma multa proporcional ao dano causado, nos termos do artigo 71, VIII da Constituição Federal<sup>16</sup>.

No que tange à atuação do Ministério Público, é assegurada pelo inciso II do artigo a tomada de medidas necessárias, desde que proporcionais, destinadas a garantir o respeito dos direitos constitucionais pelos Poderes Públicos e serviços de relevância pública. O inciso IX deste mesmo artigo determina ser atribuição do Ministério Público o exercício de outras atividades que sejam compatíveis com sua finalidade, atribuição também permeada pelo princípio em voga.

Já na seara tributária, a Constituição consagrou o princípio da proporcionalidade quando proibiu a tributação com efeito de confisco (artigo 150, IV), baseada no fato de que a carga tributária não pode ser onerosa a ponto de ocasionar ao particular sua perda. Ainda neste campo, determina a lei que as alíquotas dos tributos devem, sempre que possível, ser proporcionais à capacidade econômica do contribuinte (artigo 145, §1º).

Como já mencionado, a inobservância ou lesão a quaisquer dos princípios constitucionais princípio é a mais grave das inconstitucionalidades, uma vez que sem princípio não há ordem constitucional e sem ordem constitucional não há democracia ou Estado de Direito.

Assim, conclui-se que o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade é direito positivo e garantia de respeito aos direitos fundamentais, fluindo do espírito do parágrafo 2º. do artigo 5º., o qual, consoante palavras do eminente professor Paulo Bonavides (2003), abrange a parte não-escrita ou não expressa dos direitos e garantias da Constituição, a saber, aqueles direitos e garantias cujo fundamento decorre da natureza do regime, da essência impostergável do Estado de Direito e dos princípios que este consagra e que fazem inviolável da unidade da Constituição.

Finalizando, solidifica-se a cada dia na doutrina jurídica nacional a afirmação de que o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade é o que permite ao intérprete aferir a compatibilidade entre os meios e fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas contra os direitos fundamentais.

---

<sup>16</sup> “Art. 71 - O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;” (BRASIL C. F., 2006, p. 77).

### **3.6 A Proporcionalidade e a Razoabilidade em Matéria Ambiental**

Pacificado o entendimento de que trata-se o princípio em questão de um dos formadores do ordenamento jurídico nacional, faz-se necessário atentar para a sua efetiva aplicação nos casos concretos, uma vez que o mesmo é o responsável por permitir ao intérprete aferir a compatibilidade entre os meios e fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas contra os direitos fundamentais.

Na lição de Barroso (2001, 153-164), “esse princípio é um mecanismo para controlar a discricionariedade legislativa e administrativa. Trata-se de parâmetro de avaliação dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça”.

Discorrendo sobre a questão da proporcionalidade ou razoabilidade em matéria ambiental, ensina Sundfeld (1997, p. 70):

É inconstitucional a restrição imposta pela lei aos direitos dos indivíduos quando às perguntas “por que foi ela instituída?” ou “por que tem essa intensidade?”, a resposta não for senão “porque o legislador assim quis”. O interesse público e o proveito social - identificáveis a partir de padrões de razoabilidade - são a única justificativa possível para os atos do Estado. A vontade do legislador não tem valor por si, mas apenas na medida em que, observados os limites da ordem jurídica, vem pautada nos padrões conhecidos de racionalidade.

Podemos afirmar que em sede de direito ambiental, o princípio da proporcionalidade guarda estreita relação com o princípio da precaução, onde está expressa a preocupação em se evitar que se concretizem riscos que possam ocasionar danos ambientais.

Justifica-se ainda a aplicação da proporcionalidade diante da natureza de algumas violações contra o meio ambiente, com efeitos irreparáveis ou de difícil reparação, que justificam a aplicação de uma pena muitas vezes proporcional em relação ao dano causado.

O julgado abaixo colacionado transmite claramente a idéia da necessidade de atendimento ao princípio da proporcionalidade ou razoabilidade em matéria ambiental, quando o julgador analisa a situação concreta e decide de acordo com a sua consciência, em evidente desapego ao formalismo e à letra “fria” da lei:

TRF3-006048) PENAL. CRIME CONTRA A FAUNA. ABATE DE JACARÉ COM FINALIDADE ALIMENTÍCIA: AUTORIA DUVIDOSA. AUSÊNCIA DE ATOS DE COMÉRCIO. CONDUTA ATÍPICA. CAÇA SEM FINALIDADE PREDATÓRIA. INEXISTÊNCIA DE DOLO. OBJETIVIDADE JURÍDICA DA LEI Nº 5.197/67: PROTEÇÃO DAS ESPÉCIES. COIBIÇÃO DE EXCESSOS COMPROMETEDORES DA FAUNA SILVESTRE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA

INSIGNIFICÂNCIA: DESPROPORCIONALIDADE DA APLICAÇÃO DA PENA À SIGNIFICAÇÃO SOCIAL DO FATO: ABSOLVIÇÃO. APELO PROVIDO. I - O apelante foi condenado por ter participado da caça de um jacaré, que se destinava à sua alimentação e de seus amigos, não demonstrado de forma segura ter sido o autor do abate do animal, com finalidade de comércio.II - A objetividade jurídica da Lei nº 5.197/67 é a tutela à fauna silvestre, o equilíbrio ecológico e preservação das espécies, controlando e coibindo excessos comprometedores ao equilíbrio ambiental, exigindo uma interpretação abrandadora de seus rigores quando o caso concreto reclamar e justificar, a fim de que se cumpra sua finalidade e se alcance uma decisão justa, não se podendo falar que o simples abate esporádico de um animal pertencente à fauna silvestre, com a intenção de alimentar-se de sua carne, subsuma-se aos tipos que pune com severidade.III - Aplicação do princípio da insignificância, visto que ínfima a afetação ao bem jurídico tutelado, não se justificando a pena, ainda que mínima, por ser desproporcional à significação social do fato.IV - Apelação a que se dá provimento, para absolver o apelante da prática do delito previsto no artigo 1º, combinado com o artigo 27 § 1º, ambos da Lei nº 5.197/67, com fulcro no artigo 386, III do Código de Processo Penal.(Apelação Criminal nº 97.03.060410-2/SP (00053020), 1ª Turma do TRF da 3ª Região, Rel. Juiz Theotonio Costa, Revisor Juiz Roberto Haddad. j. 19.09.2000, Publ. DJU 07.11.2000, p. 292).Observação:A Turma, por unanimidade de votos, deu provimento à apelação para absolver o acusado D.V., nos termos do voto do (a) Relator (a).Observação:Indexação: vide ementa. Referência Legislativa:Lei nº 5.197 Art. 27 § 1º; Art. 1ºCPP Art. 386 Inc. III. Veja Também: ACR 95.03.027195-9, TRF3, Rel. Sinval Antunes. (BRASIL, 2003)

Assim, constata-se a relevante missão atingida pelo princípio da proporcionalidade em matéria ambiental: a de concretizar valores relevantes, como justiça, igualdade e equidade, auxiliando na solução da crise atravessada pelo direito contemporâneo, onde os magistrados ainda são guiados pelo tecnicismo da lei, esquecendo-se muitas vezes da aplicação do princípio do livre convencimento, onde a análise da situação concreta norteará a sua decisão.

Assim, no caso das normas ambientais que impõem a restrição de direitos fundamentais em prol da conservação da natureza, a observância do princípio da proporcionalidade ou razoabilidade deve ser feita com maior peculiaridade, uma vez que os interesses tutelados, ao mesmo tempo em que são colidentes, apresentam-se mutuamente dependentes, ao passo em que em nossa Constituição a proteção do ambiente é tutelada em prol da manutenção da vida humana, bem como das presentes e futuras gerações.

Em artigo intitulado “O princípio da proporcionalidade no direito ambiental: Breves exemplos de implementação no direito brasileiro”, a procuradora do estado do Mato Grosso Renata Maciel Cuiabano ressalta com propriedade ímpar:

É preciso entender que a aplicação do princípio da proporcionalidade não vai de encontro ao princípio da legalidade, mas visa fortalecê-lo, amenizando a generalidade fria da lei, que por mais justa que pareça ser é insuficiente para regulamentar e prever, no caso concreto, todos os arbítrios contra as



liberdades individuais e coletivas. Ao mesmo tempo, sua aplicação envolve a capacidade dos juízes de refletirem sobre o papel que exercem na realidade social: não mais simples expectadores sempre à espera de uma lei regulamentadora, mas juízes preocupados em construir a justiça do (e no) caso concreto. (CUIABANO, 2001, p. 88).

Reportando-nos especificamente ao objeto deste trabalho, ao atender às determinações do Código Florestal Brasileiro no que concerne ao instituto da Reserva Florestal Legal, alguns doutrinadores defendem a idéia de que o direito inerente à propriedade é violentamente atingido em detrimento ao princípio constitucional da proporcionalidade, eis que inexistente qualquer previsão legal de indenizabilidade dessas áreas.

Discorrendo sobre o tema, Bastos (2005, p. 114) afirma:

Se o Estado assume o entendimento de que é necessário preservar 20% ou 50% ou 80% de cada propriedade particular, no Brasil, com mata virgem, com florestas primitivas ou qualquer outro tipo de vegetação – em admitindo-se esta absurda hipótese – então, que o faça explicitamente, indenizando os legítimos proprietários destas terras por suas perdas sofridas em virtude deste opção política.

Resta claro, portanto, a desarrazoabilidade com que se apresenta a exigência atual da “Reserva Legal”.

Não há dúvida que o princípio da razoabilidade entra em rota de conflito com as normas do Código Florestal Brasileiro, especificamente as que disciplinam a questão da Reserva Florestal Legal nas propriedades rurais. Nesses casos, um dos estudiosos brasileiro sobre o princípio da proporcionalidade, Guerra Filho (2003, p. 241) ressalta sua importância, afirmando:

É exatamente numa situação em que há conflito entre princípios, ou entre eles e regras, que o princípio da proporcionalidade (em sentido estrito ou próprio) mostra sua grande significação, pois pode ser usado como critério para solucionar da melhor forma o conflito, otimizando à medida em que se acata um e desatende ao outro.

Debatendo a temática, Perelman (2004, p. 55-57) apud BRAGA (2004, p. 49 e 55/57)<sup>17</sup> leciona que os direitos concedidos a um indivíduo não podem ser exercidos de forma desarrazoada, ou seja, de forma abusiva, inaceitável pela comunidade num dado momento. Desta forma, o desarrazoado ocorreria quando, da aplicação concreta de determinada lei, decorressem conseqüências injustas, ridículas ou opostas ao normal funcionamento do Estado. A razoabilidade diz respeito, portanto, aos anseios da sociedade.

Segundo Buechele (1999), o princípio da proporcionalidade afigura-se como mais um princípio de interpretação, de significado maior para as normas e princípios de direito civil

---

<sup>17</sup> BRAGA, Valeska e Silva; **Princípios da proporcionalidade e da razoabilidade**. Curitiba: Juruá; 2004; p. 49 e 55/57.

na Constituição. Entretanto, a proporcionalidade ou razoabilidade não pode significar a concessão de uma perigosa prerrogativa ao juiz de decidir a causa baseado exclusivamente na sua própria noção subjetiva de justiça. Deve, ao contrário, ser um princípio cientificamente definido, que orientará o magistrado na solução do conflito, em consonância com o próprio ordenamento constitucional.

Indo ao encontro dos objetivos desta pesquisa, a situação que se apresenta na hipótese em questão não é outra, senão aquela acima descrita, ou seja, a intenção do legislador e o chamado “espírito da Lei” jamais poderiam conduzir a uma situação de injustiça, por ocasião da aplicação da legislação em vigor. Este o principal fundamento do princípio da Razoabilidade: evitar que o exercício do direito atribuído ao particular e até mesmo ao Estado seja exercido sem a prevalência da razão, o que contrariaria as expectativas e anseios dos indivíduos de nossa sociedade.

Algumas lideranças mais radicais que defendem a posição dos proprietários rurais, sustentam que, ao impor essa restrição irrazoável ao produtor rural sem uma justificativa adequada em favor do interesse público, o Código Florestal, criado que foi em plena ditadura militar, quando nem sempre os processos legislativos ou os temas de interesse do povo eram tratados adequadamente, pelo menos sob a ótica da democracia. excedeu-se na sua liberdade de conformação dos direitos fundamentais, desobedecendo ao princípio da proporcionalidade ou razoabilidade, que deve orientar a elaboração de atos normativos para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico, qual seja: a justiça.

Se a legislação ambiental, ao disciplinar a questão da Reserva Florestal Legal atribui um tratamento em tese isonômico aos proprietários rurais, teoricamente estaremos diante de uma situação sem qualquer tipo de mácula. No entanto, há que se levar em consideração os reflexos decorrentes desse tratamento, reflexos este que podem potencialmente colocar esses produtores rurais em uma condição absolutamente diferentes, eis que as peculiaridades atinentes a essas propriedades (aspectos como localização, tamanho, condições geográficas e fitofisionômicas, clima, dentre outros fatores) fazem com que sejam ignorados os princípios constitucionais abordados: Inicialmente o da igualdade, uma vez que atende-se, como já descrito anteriormente à igualdade formal e ignora-se a igualdade material, que é aquela correspondente aos reflexos práticos da aplicação da lei. Por outro lado, desatende-se ao princípio da Proporcionalidade ou Razoabilidade, uma vez que a aplicação fria da letra da lei se compatibilizaria com uma situação de injustiça, contrária ao bom-senso que deve prevalecer em toda e qualquer relação jurídica.

Complementando, vale ainda mencionar, a importância de outros dois princípios constitucionais, cuja aplicação e obediência também possuem relevância para esta pesquisa: Legalidade e Eficiência. O primeiro, consagrado pelos doutrinadores como um dos pilares de sustentação de nosso ordenamento jurídico, consubstancia-se no artigo 5º, Inciso II: “ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Apresenta-se, pois, como um freio aos abusos e autoritarismos e personalismos, restringindo a atuação pública aos ditames legais e resguardando direitos pessoais e coletivos.

Neste trabalho, vale mencionar a sua aplicação em relação à questão da averbação da área destinada como Reserva Legal, especialmente em relação ao Decreto Estadual Paulista nº 50.889/06, que regulamentou a questão. A FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) contesta na justiça a forma pela qual o Estado dispôs sobre a matéria, ou seja, através de um Decreto e não de uma Lei.

Reportando-nos ao princípio em questão, se a obrigação não deriva de uma lei, em tese, não poderia ser exigida do particular, o que vem causando uma celeuma entre todos os envolvidos com o tema, por ferir o princípio constitucional da legalidade, já que o fato de que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei surge como uma das vigas mestras de nosso ordenamento jurídico, situação retratada por Meirelles (1990, p. 112):

O princípio da legalidade garante o particular contra os possíveis desmandos do Executivo e do próprio Judiciário. Instaura-se, em consequência, uma mecânica entre os Poderes do Estado, da qual resulta ser lícito a apenas um deles, qual seja o Legislativo, obrigar aos particulares.

Essa questão (ofensa do princípio mencionado) também é debatida na obrigatoriedade imposta pelo Estado ao particular, ao determinar que o mesmo promova o reflorestamento com mata nativa e sua posterior averbação, ainda que tenha adquirido a propriedade totalmente desprovida de cobertura vegetal, desmatamento este realizado pelos antigos proprietários. Portanto, por ausência de previsão legal, seja no âmbito federal, seja no âmbito estadual, discute-se a constitucionalidade dessas imposições legais feitas aos proprietários rurais. Trata-se, portanto, de um tema bastante discutido no cenário jurídico nacional, que perpassa por complexas questões de ordem legal, como a retroatividade ou irretroatividade da norma, em se tratando de questão ambiental.

O outro princípio já mencionado e não menos importante, está estampado no artigo 37, caput, da Constituição Federal<sup>18</sup>, que impõe que o Poder Público obedeça aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e aquele de relevância para este trabalho: o da eficiência, embora tenhamos a convicção de que o termo eficácia seria mais apropriado.

O princípio da eficiência traduz-se no dever dos agentes públicos de agirem com presteza. A partir dele, os agentes que representam a Administração Pública estão obrigados a agir da forma que melhor atenda ao interesse público, com o mínimo de burocracia e o máximo de eficácia. Dessa forma, não basta que a atuação dos administradores seja fiel à lei. Além de legal, a conduta dos agentes públicos deve ser eficiente, de modo a melhorar a qualidade do serviço prestado e contribuir para o aperfeiçoamento da máquina estatal.

Para Hely Lopes Meirelles (2002, p. 94), significa que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Assim, em relação à atuação da Administração Pública, podemos afirmar que não basta apenas que esta respeite o princípio da legalidade; uma vez que cabe também aos agentes públicos obedecerem aos ditames legais de forma eficiente, buscando o melhor benefício possível em prol da coletividade.

Em se tratando de questão ambiental, a discussão cinge-se à eficácia da norma instituída pelo Poder Público. A eficácia da norma ambiental, segundo Cadernatori (1999, p.41) pode ser entendida como a atuação concreta das normas no meio social, apreciável pela sua obediência e aplicação. Nesse contexto, fica uma indagação: Do ponto de vista sócio-ambiental é eficaz a norma que institui a Reserva Florestal Legal, com vistas aos objetivos finalísticos desse instituto? Efetivamente cremos que não, embora essa afirmação careça de uma análise técnica, que somente poderia ser realizada por especialistas ligados não só ao direito em si, mas também à ciência florestal.

---

<sup>18</sup> Art. 37, caput, da Constituição Federal: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ("Caput" com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.98 - DOU 05.06.98)

## CAPÍTULO IV

---

### O CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO NO ORDENAMENTO JURÍDICO AMBIENTAL

#### **4.1 - Surgimento e Evolução Conceitual da Lei Florestal.**

É inegável a importância desempenhada pelas florestas para a sociedade, seja por quaisquer aspectos que se imagine: extração de produtos madeireiros, preservação da biodiversidade, funções ecológicas múltiplas, proteção dos recursos hídricos, principal instrumento regulador do ambiente, flora e fauna, fatores que, aliados, acabam contribuindo para a manutenção do equilíbrio ambiental.

Magalhães (2001) relata que a proteção às florestas é tão antiga quanto a própria humanidade, já que o homem percebeu a sua importância (seja para fins econômicos, seja dotada de caráter preservacionista ambiental) desde o início da civilização, procurando evitar a sua devastação.

Inicialmente, a preocupação e a atenção dedicadas às florestas revestiam-se de caráter eminentemente econômico, não se levando em consideração questões preservacionistas ou outras que eventualmente pudessem estar imbuídas de uma consciência ecológica. Esse panorama se apresenta desde a época do Brasil Colônia, por ocasião da ameaça de falta de madeira adequada que seria utilizada para a construção das embarcações da frota portuguesa. Este iminente risco levou a Coroa a expedir as chamadas cartas-régias, declarando de sua propriedade toda a madeira naval, denominada como “madeira de lei”, nome utilizado para designar as madeiras nobres do Brasil. (DEAN, 1996, p. 151).

Benjamin (1993) relata que no Brasil dos anos 70, era claro o antagonismo existente entre a necessidade de proteção ao meio ambiente e a idéia de desenvolvimento econômico, imaginando-se que proteção ambiental e crescimento econômico eram auto-excludentes e por isso a idéia dominante era de que “qualquer composição entre os dois, envolveria uma troca: mais qualidade ambiental significaria menos crescimento econômico” (p. 66)

Na Áustria, a destruição das florestas durante o século XV, ou seja, até o final da Idade Média, não representava, de forma alguma, agressão à natureza, muito pelo contrário. Acreditava-se ser um ato cultural e progressista a transformação de áreas cobertas com

florestas em solo agrícola fértil, capaz de produzir riqueza, sendo a floresta a grande responsável pelo fornecimento de madeira para a construção de casas e instalações de animais, bem como confecção de instrumentos, móveis e armas, sendo perceptível desde o período neolítico, a ação do homem sobre a floresta. (KILLIAN, 2000)

Após o homem passar por uma fase onde se verificou considerável aumento da demanda de madeira (decorrente da aceleração do setor de mineração), este se deparou com uma questão até então impensada: o fato de que as florestas não eram inesgotáveis e sua exploração possuía limites, fazendo com que passasse a se preocupar com a manutenção dos recursos disponíveis em detrimento da desenfreada exploração de recursos florestais madeireiros utilizados como matéria prima no processo de industrialização.

No caso de não se adotar um ordenamento adequado, como o praticado em florestas com bom manejo e com vistas a promover a regeneração, deverá ocorrer, com o tempo, uma falta generalizada de madeira sobre todo o território (GAILBERG, 1995 apud KILLIAN, 2000, p. 12).

No Brasil a questão não foi tratada de forma diferente. Há algumas décadas, assim como na Europa, destruir florestas era sinônimo de avanço e desenvolvimento econômico. A possibilidade da falta de madeira atemorizava a todos a ponto de, “em 1821, José Bonifácio, preocupado com a necessidade de nunca faltar lenha e madeira, instruiu a todas as propriedades afastadas dos grandes centros urbanos a preservarem 1/6 de sua área, equivalente a 16,67%” (IPEF, 2005, p. 11).

Este episódio é relatado por Andrada e Silva (2002), onde relata que dentre as instruções dirigidas aos deputados que iriam representar São Paulo nas cortes de Lisboa, havia uma em especial, determinando que:

Todas as vendas que se fizerem e sesmarias que se derem, se porá a condição que os donos e sesmeiros deixem para matos e arvoredos a sexta parte do terreno, que nunca poderá ser derrubada e queimada sem que se façam novas plantações de bosques, para que nunca falem as lenhas e madeiras necessárias (ANDRADA e SILVA, 2002, p. 28).

A preocupação em preservar parte das matas nas propriedades rurais já estava, portanto, presente na época do Brasil Colônia, quando a escassez de madeira adequada para a construção das embarcações da frota portuguesa levou a Coroa a expedir as cartas régias, que declaravam de sua propriedade toda a madeira naval, denominada como “madeira de lei” (DEAN, 1996, p. 151), nome ainda utilizado para designar as madeiras nobres em nosso país. No entanto, a mentalidade antes voltada para a preservação pautada apenas na preocupação da eventual falta de produtos madeireiros passa a sofrer uma transformação de cunho

ambientalista, com vistas à preservação do meio ambiente não somente para obtenção de matéria prima madeireira, mas também de cunho ambientalista em sua própria essência.

Investigações em arquivos do Brasil e de Portugal revelam algumas manifestações de preocupação com o meio ambiente, que deixaram raízes na cultura brasileira. Em 1823, logo após a Independência do Brasil, o mesmo José Bonifácio de Andrada e Silva redigiu uma Representação à Assembléia Constituinte e Legislativa sobre a escravatura, onde fazia uma veemente defesa dos recursos naturais do país. (EDUCAREDE, 2006)

O desaparecimento do pau-brasil, decorrente da exploração e desmatamento em ritmo extremamente acelerado foi um fator preponderante para o despertar da já mencionada consciência que destoava dos padrões da época, onde a preocupação era submeter as florestas a todo tipo de exploração, gerando acúmulo de riqueza.

No ano de 1965, o magistrado Osny Duarte Pereira, considerado o autor do pioneiro e mais importante trabalho sobre a legislação florestal brasileira já afirmava que:

Em nosso país, o desenvolvimento do Direito Florestal obedeceu às normas características observadas no resto do mundo. Inicialmente as prescrições legislativas eram restritas aos casos de incêndio. Ante o incremento cada vez maior do comércio de madeiras, especialmente do pau-brasil, em que a capacidade do sistema colonial português se preocupava em espremer as riquezas da terra, até a última, foram desaparecendo, em curtíssimo lapso de tempo, as reservas florestais da orla litorânea. O produto começava a encarecer e baixavam-se, em conseqüência, sucessivas prescrições para reduzir a devastação e proceder-se a uma exploração racional dessas reservas. As leis jamais foram observadas e hoje lastimamos o desaparecimento integral do pau-brasil e de outras madeiras de lei, de zonas acessíveis, reduzidas à imensos desertos áridos, de desoladora instabilidade climática e pluviométrica, da ganância e da desonestidade de nossos antepassados. (PEREIRA, 1950, p. 88).

Na realidade, é certo que a utilização e uso desenfreado da madeira não trouxeram somente benefícios para a humanidade. A falta de planejamento adequado em sua extração gerou problemas nos suprimentos da época, ocasionando extrações de madeira em maior escala e causando grande degradação ambiental.

Com o passar dos anos, as conseqüências da exploração desenfreada das florestas, intensificaram-se, ocasionando diversos problemas de considerável gravidade, tais como o efeito estufa, o aquecimento global, iminência da ausência de água, a má qualidade do ar, a extinção de espécies, dentre outros.

Este quadro despertou a atenção da população mundial e das autoridades constituídas para a questão da preservação das florestas, através de alguns decretos e regulamentos que disciplinavam e ordenavam a prática da extração de madeiras no país.

Em se tratando de edição de normas Constitucionais voltadas à proteção ambiental, como vimos em capítulos anteriores, verificou-se uma mudança gradativa de mentalidade ao longo dos anos, mudança esta que deu à luz uma consciência de cunho relativamente preservacionista inimaginável, culminando no surgimento do primeiro Código Florestal Brasileiro, aprovado pelo decreto 23.793 de 23 de Janeiro de 1934 (antecedente direto do atual Código Florestal Brasileiro), que já em seus dois primeiros artigos dispunha:

Art. 1º - As florestas existentes em território nacional, considerada em conjunto, constituem **bem de interesse comum a todos os habitantes do país**, exercendo-se o direito de propriedade com as limitações que as leis, em geral e especialmente este Código, estabelecem.

Art. 2º - Aplicam-se os dispositivos deste Código assim às florestas como às demais formas de vegetação reconhecidas de utilidade às terras que revestem. (BRASIL, 1934, p. 05) – grifo nosso.

Este Código perdurou por trinta e um anos e pode ser entendido como a primeira legislação nacional, de caráter geral, a introduzir normas de política e gestão dos recursos florestais, com nítida preocupação com o que estes recursos representavam para a economia brasileira. Se o diploma Constitucional de 1946 novamente foi omissivo em dar tratamento à matéria ambiental (disciplinando somente questões relativas à riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, caça e pesca), durante a vigência dessa Constituição surge o mais importante instrumento da Política Ambiental Brasileira voltado para a proteção das florestas: O Código Florestal Brasileiro, instituído pela Lei nº 4.771 de 15 de Setembro do ano de 1965 e estabelecido com base no regime constitucional de 1946.

As Constituições brasileiras anteriores à de 1988 nada traziam especificamente sobre a proteção do meio ambiente natural. Das mais recentes, desde 1946, apenas se extraía a orientação protecionista do preceito sobre a proteção da saúde e sobre a competência da União para legislar sobre água, florestas, caça e pesca, que possibilitava a elaboração de leis protetoras, como o Código Florestal e os Códigos de Saúde Pública, de Água e de Pesca.

A Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista. Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. (SILVA, 2002, p. 72).

Visando promover um avanço no que diz respeito à matéria jurídica ambiental, o “novo” Código Florestal de 1965, já em seu artigo primeiro, dispunha que:<sup>19</sup>

Art. 1º - As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de

<sup>19</sup> Chamado de “novo” Código Florestal, na medida em que revogou o anterior, de 1934.



propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

§1º - As ações ou omissões contrárias às disposições deste Código na utilização e exploração das florestas são consideradas uso nocivo da propriedade, aplicando-se, para o caso, o procedimento sumário previsto no Art. 275, inciso II, do Código de Processo Civil.

Discorrendo sobre o tema, AHRENS (2005, p. 20), salienta que “o conteúdo do art. 1º do “novo” Código Florestal revela, ainda, que existe um regime jurídico muito peculiar às florestas (nativas) e demais formas de vegetação (natural) que é a sua instituição como “bens de interesse comum a todos os habitantes do País”.

Trata-se de uma lei federal em nosso atual quadro jurídico constitucional, estabelecendo princípios genéricos de observância obrigatória por Estados e municípios. Por mais estranho que possa parecer, o Código Florestal Brasileiro não traz um conceito jurídico normativo de floresta, o que entretanto, não tem impedido a aplicação efetiva da legislação florestal.

## **4.2 – O Conceito de Floresta**

O conceito de floresta é construído pelos estudiosos a partir das tentativas de compreensão dos fenômenos naturais que a floresta produz.

Apesar da ausência legal do conceito, a comunidade internacional tem aceito o obtido pelo documento elaborado pela UICN – União Internacional para a Conservação da natureza – pelo PNUMA – Programas das Nações Unidas para o Meio Ambiente e pela WWF – Fundo Mundial para o Meio Ambiente, denominado *Cuidando do Planeta Terra*, classificando as florestas em :

- a) Floresta Natural: floresta onde as árvores jamais foram cortadas ou não foram abatidas durante os últimos 250 anos.
- b) Florestas modificadas: florestas onde as árvores têm sido abatidas nos últimos 250 anos para a obtenção de madeira ou para o cultivo migratório e que retêm a cobertura de árvores ou arbustos nativos. O crescimento de novas árvores pode derivar inteiramente da recuperação natural ou ser suplementado por “plantação de enriquecimento”. A categoria floresta modificada inclui muitas variações, desde florestas que têm sido seletivamente abatidas até aquelas que foram enormemente transformadas.
- c) Floresta plantada: floresta na qual todas ou a maioria das árvores (51 % ou mais da biomassa da madeira) foram plantadas ou semeadas (ANTUNES, 2004, p. 544).

Ainda sobre o conceito de floresta, Meirelles (2001, p. 476), nos apresenta como sendo uma “forma de vegetação, natural ou plantada, constituída por um grande número de árvores, com o mínimo espaçamento entre si”.

Trabalhando a definição do tema em estudo, Fiorillo (2002) entende que as florestas são bens ambientais que possuem natureza difusa, pois sua titularidade é do povo e, quando situadas em espaços e propriedades privadas, estas devem sofrer limitações pelo só fato de que o bem ambiental a todos pertence e todos têm direito de seu uso e gozo.

A Enciclopédia Larousse Cultural (1998, p. 29), em seu volume 10, verbete Floresta, também apresenta a sua definição:

A floresta é uma formação clímax que ocorre em todas as áreas em que as condições de umidade e temperatura são favoráveis, isto é, naquelas em que o solo apresenta um balanço hídrico favorável, em que a umidade relativa do ar se mantenha elevada em grande parte do ano e em que temperaturas muito baixas não impeçam o crescimento de espécies de grande porte. Do ponto de vista fisionômico mais geral, as florestas são divididas em dois grandes grupos: florestas latifoliadas (folhas em forma de lâmina) e florestas aciculifoliadas (folhas em forma de agulhas). As florestas latifoliadas apresentam características bem diferenciadas, conforme a latitude em que ocorrem. Nas baixas latitudes, sob clima superúmido, domina a floresta latifoliada equatorial (denominada por alguns autores, latifoliada perene ou sempre-verde). Caracteriza-se pela diversidade de espécies e pelo porte de certas árvores, que atingem 50m de altura e se elevam, espaçadamente, sobre o estrato arbóreo inferior. Neste, as copas estão entrelaçadas entre 20-25m de altura, em grande competição pela luz, e recobertas de lianas e epífitas.

O sub-bosque é pouco desenvolvido, devido à deficiência de iluminação. A floresta equatorial necessita de um mínimo de 1.500mm anuais de precipitações, e suas áreas de ocorrência são, na América, a região amazônica; na África, a bacia do Congo e partes da costa do golfo da Guiné; na Ásia, a Insulíndia.

Nas regiões em que o período seco excede a três meses, surgem algumas espécies que perdem suas folhas durante a estiagem, caracterizando as florestas latifoliadas tropicais ou latifoliadas semidecíduas, também com enorme variedade de espécies. No Brasil, recobrem toda a fachada atlântica oriental e parte da bacia do rio Paraná (com características perenifólias, devido à alta pluviosidade, nas encostas do planalto Atlântico (floresta latifoliada tropical úmida das encostas, na classificação de Dora A. Romariz).

Nas costas lodosas, encontra-se um tipo específico de floresta tropical – os manguezais. Nas médias latitudes, ocorre a floresta latifoliada temperada ou decídua (cujas espécies perdem as folhas durante o inverno). Menos densa que as tropicais, sua cobertura arbórea permite a penetração da luz até o solo, propiciando a formação de um sub-bosque de arbustos e mesmo de um estrato herbáceo. As faias e os carvalhos são as espécies dominantes.

As florestas aciculifoliadas, sempre-verdes, aparecem em certas áreas nas latitudes subtropicais, nas montanhas das regiões temperadas (até certo limite de altitude) e, em grandes extensões, nas planícies do norte da Europa, da Ásia (taiga) e da América, onde dominam as coníferas ou pinheiros. No Brasil, nas áreas subtropicais do planalto Meridional, ocorre a

mata de araucárias (floresta aciculifoliada subtropical), em que a espécie dominante no estrato superior é uma conífera - o pinheiro-do-Paraná.

Nas áreas do globo com clima mediterrâneo, ocorre a floresta mediterrânea, ou maquis, vegetação de transição formada por árvores e arbustos enfezados e muitas espécies xerófilas, que resistem ao frio do inverno e à estiagem estival.

As florestas abrigam uma vida animal bastante diversificada e têm um papel essencial no balanço oxigênio/gás carbônico da atmosfera. Apesar disso, estão cada vez mais ameaçadas de destruição, tanto pelos desmatamentos descontrolados e incêndios quanto pela poluição industrial (devido à presença de flúor e, mais frequentemente, às chuvas ácidas).

Em seu artigo 225, *caput*, a Constituição Federal Brasileira qualifica o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como sendo bem de uso comum do povo, vinculando assim, sua existência à proteção da flora. Esse dispositivo constitucional, segundo o ministro Celso Mello (1995, p. 143): “é a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas. Essa prerrogativa consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Como já mencionado, a flora, a partir do advento da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, foi elevada à categoria de interesse difuso, passando então a integrar os chamados “direitos de terceira geração”, que também incorpora o Direito do Consumidor e o Direito das Minorias Étnicas. (AHRENS, 2003, p. 10).

O novo Código Florestal Brasileiro contempla e protege duas categorias de áreas com florestas e demais formas de vegetação natural: a primeira, denominada Área de Preservação Permanente e a segunda, objeto desse estudo, chamada de Reserva Florestal Legal, área a ser conservada em uso florestal pelo proprietário rural com variação de percentual, que varia de acordo com a região em que está inserida.

### **4.3 - A Reserva Florestal Legal**

Como já mencionado, a necessidade de proteção aos recursos naturais, especialmente os florestais, mereceu destaque no ordenamento jurídico nacional desde o seu nascedouro, quando ainda estávamos subordinados ao arcabouço jurídico de Portugal e suas Ordenações Reais.

Ainda na vigência das chamadas Ordenações Manuelinas, do então Senhor Rey Dom Manuel, já se observavam restrições ao uso de determinados recursos madeireiros. Assim, no ano de 1548 o uso do pau-brasil passou a ser de exclusividade da coroa, tendo sido

criado, posteriormente, no ano de 1605, o Regimento do Pau Brasil. Em 1757 foi determinado como sendo de propriedade real as áreas localizadas numa área dentro da faixa de 10 léguas na costa e rios.

Impulsionada pelo fator necessidade, a Coroa, no ano de 1795, expediu Cartas Régias declarando ser de sua propriedade toda a madeira destinada à construção de suas embarcações. Esses recursos estavam se tornando escassos e a hegemonia da frota naval portuguesa estava em risco. Essas madeiras passaram a ser denominadas de “madeira de lei”, entre as espécies selecionadas estavam o araribá, o vinhático e a sucupira dentre outras. (SANTOS, 2006).

Posteriormente, já no ano de 1817, foi editada a Lei nº 9.139, que trazia incentivos ao plantio e condicionava a exploração do pau-brasil. Mais adiante e adentrando no período republicano, foi editado o primeiro Código Florestal, criado, no ano de 1934, por meio do Decreto de n.º 23.793, instituiu um percentual de reserva das áreas cobertas de matas, em seu artigo 23, “caput”, nos seguintes termos, a saber: “nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá abater mais de três quartas da vegetação existente, salvo o disposto nos artigos 24 e 51” (BRASIL, 1934).

Assim, cada proprietário deveria preservar uma área equivalente a 25% do imóvel, ou seja, um quarto de sua propriedade. Vale ressaltar que este percentual encontrava sua justificativa no ponto de vista econômico, ante a necessidade de, como já visto, fomentar a produção de lenha para movimentação das ferrovias. Esta situação permitia até mesmo a presença das chamadas florestas homogêneas, destinadas exclusivamente à extração de madeira.

Com o passar do tempo, a questão que antes era contemplada sob uma ótica voltada em grande parte para a questão econômica, passa a ser permeada pela preocupação social, uma vez que cerca de 80% da população brasileira habitava na zona rural e por este motivo dependia de modo direto da produção de produtos madeireiros. Assim, os interesses de proteção passaram então a ser de natureza econômica e social, sendo que apenas mais recentemente o cerne da questão passou a ser visto e encarado sob o prisma da proteção ambiental voltada à própria conservação das espécies florísticas e faunísticas, necessárias para a sadia qualidade de vida da espécie humana.

As áreas de Reserva Legal (RL) ou Reserva Florestal Legal (RFL) foram instituídas formalmente em 23 de Janeiro de 1934, sofrendo alterações ao longo do tempo em seu objetivo e dimensão, ou seja, passando de uma reserva florestal destinada a garantir o abastecimento de madeira para uma reserva de uso sustentável, onde pode haver utilização

dos recursos da flora, sendo vedada a sua destruição (BACHA, 2005, p. 23). Pode, portanto, ser considerada como um instrumento utilizado pelo Estado para a efetivação da tutela do meio ambiente, na busca pelo cumprimento da função estatal prevista na Constituição Federal.

O ordenamento jurídico nacional determina que as florestas de domínio privado não podem ser exploradas de forma livre e indiscriminada e, mesmo aquelas que não são consideradas de preservação permanente, não sujeitas às limitações, somente poderão ser exploradas se atendidas as exigências constantes do Código Florestal Brasileiro.

Assim, segundo Barrichello (2006), a reserva legal constitui uma parcela da propriedade rural onde não pode ocorrer o corte raso da vegetação natural, devendo a sua utilização obedecer a critérios de sustentabilidade e racionalidade na exploração de madeiras, preservando o conjunto da vegetação.

#### **4.3.1 Relevância Ambiental e Funções da Reserva Florestal Legal.**

A preservação de um percentual da propriedade privada com vistas à conservação ou restabelecimento de sua cobertura arbórea nativa, concebida sob a denominação de reserva legal, justifica-se pela crença dos estudiosos de que assim se possibilita a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos, sendo que, à medida que as áreas de matas são preservadas ou reflorestadas, tem-se o restabelecimento do ciclo natural da biodiversidade.

É certo que em áreas remanescentes de matas nativas, localizadas em biomas de grande importância como a Mata Atlântica, o Cerrado e a Amazônia, a instituição de um percentual de reserva florestal possibilita a redução da ação antrópica e pressão predatória sobre as florestas nativas, assegurando a sua integridade e a conservação da biodiversidade inserida nestas áreas.

Um dos maiores questionamentos feitos acerca da relevância ambiental das áreas da Reserva Florestal Legal se dá em torno de sua formação, feita em forma de mosaicos, que raramente permitem a interligação com outras áreas verdes, o que possibilitaria a manutenção dos processos ecológicos e da biodiversidade, indo ao encontro da principal função do instituto. No entanto, da forma como é exercitada na prática, a implementação dessas áreas não permite a migração natural das espécies, gerando uma limitação do fluxo gênico.

Uma das possíveis alternativas vislumbradas por biólogos e ambientalistas na busca pelo combate a este quadro seria a criação dos chamados corredores ecológicos, que

interligariam essas áreas preservadas, como Reservas Florestais Legais e Áreas de Proteção Permanente.

No entanto, a idéia encontra certa resistência entre os proprietários rurais, exatamente pela limitação ao uso da propriedade que a medida poderia causar, com eventuais prejuízos à produção. Recentemente, o advogado especialista em Direito Ambiental José Rogério dos Santos escreveu um artigo acerca do tema, onde relata:

Esta medida, ao nosso ver, impossibilitaria ainda mais a exploração econômica da propriedade rural, aumentando ainda mais as áreas de limitação de uso do imóvel. Como interligar uma reserva a outra se nem sempre as áreas são circunvizinhas? A implementação destes corredores, ao nosso ver, deve estar associada a localização das áreas de preservação. Se estas forem muito díspares, não vemos como seria possível se valer de tal instrumento sem inviabilizar o uso da propriedade. (SANTOS, 2006).

No entanto, o que deve ficar claro é o fato de que, apesar dos questionamentos suscitados, é inegável a importância ambiental das Reservas Legais. A degradação ambiental em larga escala, provocada unicamente pela exploração depredativa dos recursos naturais, nada mais é do que fruto de uma política pública primitiva extrativista que influenciou no comportamento dos proprietários rurais ao longo de décadas, o que faz com que uma gama de juristas invoque a co-responsabilidade do Estado e dos proprietários rurais por suas práticas lesivas ao meio ambiente, praticadas ao longo dos anos.

Vale mencionar que as unidades de conservação, consideradas como espaços físicos extremamente relevantes para a conservação da natureza, embora fundamentais para manutenção do equilíbrio ambiental, não são suficientes para, sozinhas, sustentarem este quadro, necessitando de áreas maiores que, em ligação com essas unidades, propiciem o cumprimento das funções ambientais para as quais foram criadas. Daí a importância da Reserva Florestal Legal e das Áreas de Preservação Permanente, que juntamente com as Unidades de Conservação, desempenham importante papel na preservação do meio ambiente.

(...) como as Unidades de Conservação não são suficientes para promover a conservação da biodiversidade, todos os proprietários e posseiros rurais passam a participar dessa conservação, sendo a obrigatoriedade da recomposição da Reserva Florestal Legal um instrumento para esta participação. (POMPERMAYER, 2006).

Retomando a questão relativa às funções da Reserva Florestal Legal, segundo Moraes (2002b), ao lado das Áreas de Preservação Permanente, possui como função primordial a conservação e a recomposição da vegetação nativa das propriedades, visando à melhoria da biodiversidade não apenas do imóvel onde está inserida, mas sim sob a ótica de um plano maior, ou seja, preocupa-se não só com o ecossistema interno da propriedade, mas

primordialmente com a melhoria regional da qualidade ambiental (num plano macro), caracterizada pela obrigação imposta ao proprietário de preservar a fazer regenerar a Reserva Florestal Legal.

Para o correto entendimento das funções da Reserva Florestal Legal, inicialmente se faz necessário entendermos o conceito de ecossistema, que surgiu inicialmente em 1935, quando o ecólogo A.G. Tansley o definiu como um “complexo dos fatores físicos que formam o que chamamos meio ambiente do bioma, os fatores do habitat no sentido mais amplo” o que acabou, constituindo um considerável progresso para os conceitos da época, pois contemplou pela primeira vez a integração dos ambientes biótico e abiótico, em um sistema único.

Segundo Odum (1985, p. 09), ecossistema é “qualquer unidade que abranja todos os organismos que funcionam em conjunto (a comunidade biótica) numa dada área, interagindo com o ambiente físico de tal forma que um fluxo de energia produza estruturas bióticas claramente definidas e uma ciclagem de materiais entre as partes vivas e não-vivas”.

Assim, a Reserva Florestal Legal, como já mencionado, existe com a finalidade de melhorar e aprimorar a biodiversidade do ecossistema onde está inserida, através do cumprimento de diversas funções ambientais, dentre as quais podemos destacar a manutenção da diversidade biológica, o que obviamente inclui a fauna selvagem, e, portanto, a fauna silvestre.

A fauna silvestre é parte integrante e umbilicalmente indissociável dos ecossistemas florestais, estes últimos constituindo importante figura jurídica que o Código Florestal denomina “florestas nativas”, buscando a sua tutela através de dispositivos legais que tem por escopo a proteção desses ecossistemas. No entanto, um grande questionamento diz respeito à eficácia deste mecanismo, ou seja, a sua efetividade como instrumento de manutenção de biodiversidade e fluxo gênico, dentre outros. A verificação de Reservas Florestais Legais completamente fragmentadas, constituindo verdadeiros “mosaicos verdes” desprovidas de ligação umas com as outras através dos chamados “corredores ecológicos”, faz com que, na grande maioria ocorra o esvaziamento do conceito, uma vez que a nossa legislação não é aplicada de forma efetiva, seja pelo desrespeito dos proprietários rurais, seja pela ausência de fiscalização do poder público, que, ante a carência de agentes fiscalizadores, peca pela inércia.

Em tese de Mestrado apresentada à Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Renato Miazaki de Toledo analisou as conseqüências deste fenômeno, afirmando:

Transposta para a realidade brasileira, a tendência apresentada por Corry e Nassauer (2002), indica que a Reserva Legal, instituída pelo Código Florestal Brasileiro (Brasil, 1965), tende a ser representada por manchas pequenas mesmo em grandes propriedades, pois o planejamento agrícola aumenta o seu detalhamento espacial. A diminuição da área média nos fragmentos desacompanhada de eficazes medidas de manejo de paisagens, deve ser vista como uma grande ameaça à biodiversidade, sobretudo do ponto de vista genético.

Ouborg (1993) explica que a fragmentação age fundamentalmente reduzindo e isolando as áreas propícias à sobrevivência das populações, dando assim origem à extinções determinísticas e estocásticas. O risco dessas extinções aumenta à medida que o tamanho da população é reduzido. (TOLEDO, 2005, p. 57).

Assim, uma das possíveis soluções apontadas para atenuar este quadro passa pelo próprio Poder Público, responsável pela promoção de políticas capazes de dar eficácia às normas ambientais, a fim de que não ocorra um esvaziamento do instituto da Reserva Florestal Legal, a fim de que a mesma possa servir ao fim maior para o qual foi efetivamente criada: promover a manutenção da biodiversidade em quaisquer de suas formas.

Analisando o conceito de Reserva Florestal Legal consoante determinado pela legislação florestal, são áreas destinadas a promover a reserva de um percentual da área total do imóvel nas propriedades privadas, visando salvaguardar a flora local não só através de sua preservação, mas também da obrigatoriedade de sua recomposição ou regeneração da área degradada, sendo considerada portanto, segundo Magalhães (2001), a área mínima, em cada propriedade ou posse rural que deve permanecer com cobertura florestal no percentual estabelecido na lei.

Este instituto, tal como consta em nosso ordenamento jurídico, só existe no Brasil, sendo considerada pelo direito pátrio uma das mais polêmicas e discutidas figuras de limitação administrativa criadas pelo direito ambiental brasileiro, visando dar efetividade a princípios ambientais basilares, tais como a utilização sustentável dos recursos naturais, manutenção e reabilitação dos chamados processos ecológicos, buscando a proteção da flora e fauna nativas.

Sirvinskas (2003, p. 203) ensina que :

A reserva legal tem por finalidade garantir o uso sustentável dos recursos naturais, conservar e reabilitar os processos ecológicos, a biodiversidade, bem como ao abrigo e proteção da fauna e da flora, vez que constituem fontes de suprimento de matéria-prima e de recurso florestal para as demandas internas da propriedade.



Vale mencionar que, apesar desta norma conter peculiaridades existentes somente em nosso ordenamento jurídico, o instituto da Reserva Florestal Legal como instrumento de gestão ambiental não é o único no planeta, guardando analogia com a legislação australiana, que veda a retirada indiscriminada de vegetação nativa em terras privadas, excetuadas algumas liberalidades.

O Estado Australiano de New South Wales implementou em 1997 o Native Vegetation Conservation Act nº 133 (New South Wales, 1997). Em essência, impede a retirada de vegetação nativa em terras privadas, embora permita especificamente algum desmatamento<sup>20</sup> sem o crivo da lei (Scott e Sinden, 1999). Essa possibilidade de desmatamento, entretanto, está vinculada às chamadas concessões para desenvolvimento definidas em outras leis, bem como a um plano nacional de manejo de vegetação no âmbito governamental. (SIQUEIRA; NOGUEIRA, 2004, p. 30).

#### **4.4 – Natureza Jurídica da Reserva Florestal Legal**

Para que se possa compreender a exata dimensão do instituto em estudo, necessário analisarmos a natureza jurídica<sup>21</sup> dessas áreas ambientalmente protegidas. Assim como ocorre com as Áreas de Preservação Permanente, há divergências doutrinárias quanto à caracterização jurídica das Reservas Florestais Legais.

Ao discorrer acerca da definição da Reserva Florestal Legal, Sirvinskas apresenta como “limitação ao direito de propriedade consistente em preservar um dos elementos essenciais do meio ambiente, que é a flora (art. 225, caput, da CF)”. O que se pode afirmar, ainda, devido ao fato de lhe atribuir a característica de “gratuita”, isto é, da obrigação legal que não decorre ônus para o Poder Público, nem para o proprietário (SIRVINSKAS, 2002).

Já Moraes (2002), com posição divergente, salienta que este instituto define-se como servidão administrativa, pois caracteriza uma imposição gravosa ao proprietário, não podendo ser encarada como mera limitação administrativa *ex lege*. Neste sentido, complementa :

Pode-se vislumbrar um benefício coletivo, de qualidade ambiental, para toda a região, mas, economicamente, é prejuízo ao proprietário em benefício de toda a nação, impossível de ser individualizado. Lembremos ainda que, delimitada a área, ela não poderá ter sua destinação alterada por qualquer motivo (alienação, doação, divisão etc. – art. 16, § 8º).

<sup>20</sup> Traduzido do inglês: *clearing*. O *Native Vegetation Conservation Act* traz uma seção definindo o significado da palavra *clearing*. Tal definição é bem mais abrangente do que desmatamento, entretanto, de forma genérica, a tradução serve aos propósitos deste trabalho.

<sup>21</sup> O conceito de natureza jurídica pretende expressar a essência de determinado instituto e o seu pertencimento classificatório no âmbito do ramo jurídico em que se projeta, devendo conter, ademais, a possibilidade de que o mesmo se coadune com posteriores alterações legislativas.

Tal patrimônio, fisicamente explorável, pois não está vinculado a nenhuma necessidade de proteção de recursos naturais, não mais os será, por determinação legal prejudicial ao proprietário, mas benéfica a toda a nação. Se todos se beneficiam, todos devem arcar com o ônus, cabendo ao Estado equalizar tal situação (...)

Também ao prejudicar o valor econômico do imóvel, está-se beneficiando terceiros quanto ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que nada pagaram ou contribuíram para isso, nascendo, em tese, enriquecimento ilícito por parte dessas pessoas. Como é dever do Estado providenciar tal equilíbrio, meio de obter maior em à coletividade, com apoio em Bielsa, podemos dizer que nasceu o fundamento jurídico da desapropriação (Derecho Administrativo, La ley, t. 4, p. 442), pois comprovada a SERVIDÃO ADMINISTRATIVA. E isso hoje salta aos olhos, na leitura do atual art. 1o. do Código Florestal (redação pela MP nº 2166/01-67). (MORAES, 2002, p. 324).

Sobre a chamada “Reserva Florestal Legal”, reportemo-nos aos artigos constantes do Código Florestal Brasileiro, de relevância para esta pesquisa, assim dispondo este diploma jurídico:

Artigo primeiro, Parágrafo segundo, inciso I, alínea “c” :

As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por:

I - Pequena propriedade rural ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do proprietário ou posseiro e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiro e cuja renda bruta seja proveniente, no mínimo, em oitenta por cento, de atividade agroflorestal ou do extrativismo, cuja área não supere:

c) trinta hectares, se localizada em qualquer outra região do país.

(BRASIL, 2005, p. 04)

Prosseguindo com a transcrição do texto legal: Artigo primeiro, Parágrafo segundo, inciso III:

Reserva Legal: 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.

Artigo 16º - 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.

§ 1º O percentual de reserva legal na propriedade situada em área de floresta e cerrado será definido considerando separadamente os índices contidos nos incisos I e II deste artigo.

§ 2º A vegetação da reserva legal não pode ser suprimida, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável<sup>22</sup>, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento, ressalvadas as hipóteses previstas no § 3º deste artigo, sem prejuízo das demais legislações específicas. (BRASIL, 2005, p. 05) - grifo nosso.

Pela simples leitura da legislação, pode-se concluir sem que seja necessário recorrer à hermenêutica jurídica que todas as propriedades rurais brasileiras (excetuadas as que se localizam nas regiões mencionadas nos incisos I e II) devem reservar o percentual de 20% de sua área a título de Reserva Legal Florestal, que deverá ser composta por espécies nativas.

Sobre a composição dessa área, a Medida Provisória nº 1.956-53/2000 trouxe ao cenário jurídico uma exceção, alterando o parágrafo 3º do artigo 16 do Código Florestal Brasileiro e permitindo que a pequena propriedade rural que tinha “seqüestrada” uma parte de sua área pelo percentual legal, pudesse computar nessa área protegida, o plantio de espécies frutíferas ornamentais ou industriais, inclusive por espécies exóticas.

Essa medida, que poderia agradar os pequenos produtores rurais, foi alvo de críticas de estudiosos do tema, como Antunes (2002, p. 609):

O conceito de Reserva legal foi intensamente descaracterizado pelo parágrafo 3º do artigo 16 do Código Florestal, conforme a redação que lhe foi dada pela Medida Provisória nº 1.956-53/2000. Assim é que a norma legal admitiu que, para o cumprimento da obrigação de manutenção ou compensação da Área de Reserva Legal da pequena propriedade ou posse<sup>23</sup>, poderão ser computados os plantios de árvores frutíferas ornamentais ou industriais, compostas por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou consorciadas com espécies nativas.

A medida adotada pela norma, em minha opinião, somente poderia ter sido admitida após a elaboração de um censo agrícola que fosse capaz de definir

<sup>22</sup> Segundo o Decreto nº 1.282, de 19 de outubro de 1994, art. 1º, § 2º, entende-se por manejo florestal sustentável a administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos e sociais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo.

<sup>23</sup> Assim determina Artigo 1º, parágrafo 2º, alínea “c” do Código Florestal: “Para os efeitos deste Código, entende-se por: I - Pequena propriedade rural ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do proprietário ou posseiro e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiro e cuja renda bruta seja proveniente, no mínimo, em oitenta por cento, de atividade agroflorestal ou do extrativismo, cuja área não supere: c) trinta hectares, se localizada em qualquer outra região do país”.

a quantidade de pequenas propriedades rurais, em cada uma das regiões do país, sob pena de que a Reserva Legal, em áreas onde predomina a pequena propriedade rural, não se transforme em letra morta. É extrema de qualquer dúvida que a incorporação de espécies exóticas e ornamentais ou industriais na Reserva Legal é a negação conceitual da própria razão de ser da Reserva Legal.

Vale mencionar que a lei que instituiu a Reserva Florestal Legal foi recepcionada pela Constituição do Estado de São Paulo, em seus artigos 191 e 193, incisos I, II, III, IX, XV, XVI e XIX que assim determinam:

Art. 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

Art. 193 - O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de:

I - propor uma política estadual de proteção ao meio ambiente;

II - adotar medidas, nas diferentes áreas de ação pública e junto ao setor privado, para manter e promover o equilíbrio ecológico e a melhoria da qualidade ambiental, prevenindo a degradação em todas as suas formas e impedindo ou mitigando impactos ambientais negativos e recuperando o meio ambiente degradado;

III - definir, implantar e administrar espaços territoriais e seus componentes representativos de todos os ecossistemas originais a serem protegidos, sendo a alteração e supressão, incluindo os já existentes, permitidas somente por lei;

IV - realizar periodicamente auditorias nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras;

XV - promover a educação ambiental e a conscientização pública para a preservação, conservação e recuperação do meio ambiente;

XVI - promover e manter o inventário e o mapeamento da cobertura vegetal nativa, visando à adoção de medidas especiais de proteção, bem como promover o reflorestamento, em especial, às margens de rios e lagos, visando à sua perenidade.

XIX - instituir programas especiais mediante a integração de todos os seus órgãos, incluindo os de crédito, objetivando incentivar os proprietários rurais a executarem as práticas de conservação do solo e da água, de preservação e reposição das matas ciliares e replantio de espécies nativas; (SÃO PAULO, 1989, p. 114).

Trata-se de uma obrigação geral, não onerosa que incide e surte efeitos sobre toda e qualquer propriedade rural, provida ou não de florestas, constituindo-se, como já frisado, para muitos estudiosos do tema, em uma verdadeira limitação administrativa de uso, com fundamento no princípio da função sócio-ambiental da propriedade.

Assim, temos que reconhecer a existência do embate entre o direito de propriedade particular e a função sócio-ambiental da propriedade, uma vez que essas restrições impostas ao direito de propriedade com o intuito de assegurar efetiva proteção ao meio ambiente encontram guarida na Constituição Federal, refletindo a necessidade da sobreposição do direito público ao individual.

Desta linha de raciocínio é que se extrai o cerne desta pesquisa: avaliar se tais restrições não estão em desacordo com a Ordem Econômica do Estado de Direito Democrático Brasileiro e os princípios constitucionais da isonomia e proporcionalidade, haja vista que a produtividade atingida por instrumentos de proteção ao meio ambiente, como a Reserva Florestal Legal, exercem influência direta sobre a agropecuária que é reconhecidamente o principal produto de exportação nacional.

#### **4.5 – A Função Sócio-Ambiental da Propriedade Rural**

Para Meirelles (1997, p. 539): “as limitações administrativas representam modalidades de expressão da supremacia geral que o Estado exerce sobre pessoas e coisas existentes no seu território, decorrendo do condicionamento da propriedade privada e das atividades individuais ao bem-estar da comunidade”.

O jurista italiano Bobbio (1994) trabalha com o conceito de ordenamento jurídico, o qual é para ele um conjunto ou complexo de normas. Assim, tem a compreensão de que as normas não existem isoladamente, estando em um contexto onde ocorrem relações particulares entre si, configurando um complexo sistêmico.

Como já mencionado, é da lei maior do país (Constituição Federal), que decorre toda a legislação ambiental aplicável, uma vez que este foi o primeiro diploma constitucional a tratar de forma especial a temática relacionada ao meio ambiente, destacando um capítulo próprio para disciplinar a questão.

Além de ser dotada de um capítulo próprio para as questões ambientais, a Constituição Federal de 1988, ao longo de diversos outros artigos, trata das obrigações da sociedade e do Estado brasileiro para com o meio ambiente. A fruição de um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado foi erigida em direito fundamental pelo ordenamento jurídico vigente. Este fato, sem dúvida, pode se revelar um notável campo para a construção de um sistema de garantias de qualidade de vida dos cidadãos (ANTUNES, 2002, p. 62).

A Constituição de 1988 reconheceu ainda todas as questões pertinentes à matéria ambiental como sendo de importância vital para a sociedade, uma vez que visa tutelar valores impossíveis de aferição econômica (sadia qualidade de vida), considerando ainda a defesa do meio ambiente um princípio constitucional que fundamenta a atividade econômica.

O texto constitucional determina ainda de forma expressa que toda propriedade deverá desempenhar uma função social, determinação esta, corolária de outro princípio constitucional, decorrente do Estado Social Democrático de Direito: o de que o interesse público deve sobrepor-se ao interesse privado. Assim dispõe o artigo 170 da lei maior:

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;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (BRASIL C. F., 2005, p. 112). Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003 – Diário Oficial da União de 31.12.2003).

E ainda :

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

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (Ibid., p. 117).

Inicialmente, imperioso esclarecer que a questão relativa à função social da propriedade, abordada pelos dispositivos constitucionais supracitados, encontra-se inseridas no rol das cláusulas pétreas da Magna Carta, que assim dispõe em seu artigo 60, parágrafo 4º:

**Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:**

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais. (Ibid., p. 42).**

Essa norma confere ampla e irrestrita estabilidade à função social da propriedade, sendo vedada a sua alteração enquanto estiver vigente a Constituição Federal da República promulgada em 1988.

Importante frisar a existência de indicadores oficiais que apontam se determinada propriedade cumpre ou não a sua função social. Em relação à propriedade urbana, estabelece a Constituição (art. 182, §2º)<sup>24</sup> e o Estatuto da Cidade (art. 39)<sup>25</sup> que esta cumpre sua função social quando a atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Já com relação à função social da propriedade rural, esta é determinada de acordo com o seu nível de produtividade, além de critérios que incluem os direitos trabalhistas e a proteção ao meio ambiente.

Assim, para que uma propriedade rural desempenhe a sua função social, deve, primeiramente, ser considerada produtiva, onde alguns fatores são levados em conta, como o grau de utilização da terra e o grau de eficiência na exploração. Os parâmetros para que se possa verificar essa situação foram fixados pelo INCRA:

**PROPRIEDADE PRODUTIVA** - aquela que explorada econômica e racionalmente atinge, simultaneamente, Grau de Utilização da Terra - GUT igual ou superior a 80% (oitenta por cento) e Grau de Eficiência na Exploração - GEE igual ou superior a 100% (cem por cento).

**GRAU DE UTILIZAÇÃO DA TERRA - GUT:** parâmetro utilizado para aferir a utilização da terra. É obtido a partir da relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável (explorável)<sup>26</sup> total do imóvel.

**GRAU DE EFICIÊNCIA NA EXPLORAÇÃO - GEE:** parâmetro utilizado para aferir a eficiência da exploração da área efetivamente utilizada<sup>27</sup> do imóvel. (INCRA, 2006)

Alguns setores da sociedade organizada criticam o princípio da função social da propriedade sob alguns aspectos, especialmente quando entendem que o mesmo acaba fazendo com que o desenvolvimento econômico, segundo sua visão, acabe refém da

<sup>24</sup> Assim dispõe o parágrafo segundo do artigo 182 da C.F.: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” (BRASIL C. F., 2005, p. 101).

<sup>25</sup> O art. 39 da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) determina que: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º desta Lei.” (BRASIL, 2003, p. 55).

<sup>26</sup> Segundo o INCRA, área explorável corresponde ao somatório da Área Explorada e da Área Aproveitável (explorável) mas não utilizada.

<sup>27</sup> O INCRA (2006) considera como “efetivamente utilizadas” as seguintes áreas :

“1 – plantadas com produtos vegetais;

2 – de pastagens nativas (naturais) e plantadas, observado o índice de lotação animal estabelecido pelo INCRA;

3 – de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo INCRA;

4 – de exploração de florestas nativas, de acordo com o plano de exploração aprovado pelo IBAMA.”

necessidade de proteção ambiental. Manifestando-se a respeito do teor do inciso VI do artigo 170 da Constituição Federal, o Secretário de Estado do Meio Ambiente de São Paulo, José Goldembeg e Luis Mauro Barbosa (2006, *passim*) afirmaram que “o Artigo 170, Inciso VI, não “subordina o desenvolvimento econômico à proteção do meio ambiente”, como argumentam alguns, mas apresenta uma série de condicionantes que a ordem econômica deve “observar”, como os princípios da livre concorrência, da propriedade privada, do pleno emprego, da defesa do consumidor e da “defesa do meio ambiente”.

Derani (2002) afirma que o princípio da função social da propriedade não é uma garantia jurídica de estabilização de relações sociais preexistentes. Trata-se de uma norma impositiva sobre uma relação jurídica garantida. Em outras palavras, ante a prévia existência de sujeitos proprietários juridicamente garantidos, o direito intervém nessa relação, impondo-lhes novos deveres e responsabilidades.

No entanto, a história mostra que este pensamento é fruto de uma evolução temporal, uma vez que antes da vigência do atual Código Civil, o artigo 524 do antigo Código era interpretado e aplicado sem maiores restrições, como se este artigo fosse o único a tratar e dispor acerca do regime jurídico de propriedade, assim estabelecendo: “a lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua” (BRASIL C. C., 2003, p. 318).

#### **4.5.1 – A dicotomia entre Direito Público e Privado em matéria ambiental**

O entendimento acerca das normas constitucionais e ambientais à época era limitado, o que aumentava a distância existente entre a possibilidade de se compatibilizar as normas de direito público e privado. Porém, como veremos adiante, o advento ao novo Código Civil Brasileiro veio sanar a antinomia existente entre as concepções inerentes ao direito de propriedade sob as óticas desses dois grandes ramos do direito.

Foi também através do novo diploma constitucional, em detrimento ao interesse individual, que o legislador traçou caminhos legais que não deixam de garantir e contemplar o direito de propriedade, porém condicionam seu exercício ao uso racional e adequado da terra, obedecendo às disposições contidas na lei especial no tocante à preservação da flora, fauna, belezas naturais, equilíbrio ecológico, patrimônio histórico e artístico, etc.

Nesta mesma linha de raciocínio, o que se pretende é que a disposição individualizada da vontade livre e consciente destinada à obtenção de uma vantagem própria



no uso, gozo e fruição da propriedade também traga vantagens à coletividade, contribuindo para a busca da melhoria social.

Essa é a concepção adotada pelo Estado para limitar os direitos individuais em benefício da coletividade, momento em que pode-se afirmar que o Estado Social exerce o chamado Poder de Polícia, preocupando-se com a melhoria da vida social a partir da existência na própria sociedade, do instituto da propriedade privada, ou seja, a apropriação privada de bens.

No século XVIII, o poder de polícia era associado à atividade estatal tendente a promover a limitação do exercício de direitos individuais por questões de segurança pública. Com o passar do tempo houve uma evolução desse conceito, direcionando essa atividade limitativa do exercício de direitos individuais sempre em benefício do interesse público ou coletivo.

Meirelles (1997, p. 82) ao discorrer sobre o chamado poder de polícia afirma que “é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

No dizer de Tácito (2002, p. 39-45), “é o conjunto de atribuições concedidas à administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público, direitos e liberdades individuais”.

Antunes (1990), ao discorrer sobre a definição de Poder de Polícia, transcreve em sua obra a definição apresentada pelo Código Tributário Nacional:

Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL apud ANTUNES, 1990, p. 133).

Consoante entendimento de Cretella Júnior (1999, p. 48), “é o conjunto de poderes coercitivos, exercidos por agentes do Estado sobre as atividades do cidadão, mediante a imposição de restrições a tais atividades, a fim de assegurar a ordem pública”.

Cavalcanti (1943, p. 22) posiciona-se no sentido de que “o poder de polícia constitui meio de assegurar os direitos individuais porventura ameaçados pelo exercício ilimitado, sem disciplina normativa dos direitos individuais por parte de todos”.

Na realidade, a efetiva proteção aos interesses coletivos é atribuição do Estado, podendo ser considerada a própria razão de ser de sua existência.

O Estado tem por função assegurar a possibilidade da vida em sociedade, tal qual esta é concebida pela cultura moderna e ocidental. Para que tal objetivo possa ser atingido, o Estado defende interesses em tese, isto é, assume uma postura de árbitro, de molde a que os interesses de um determinado grupo ou indivíduo em particular não ponha em risco os interesses globalmente tutelados pelo aparelho estatal. O Estado, dentre outras funções, tem aquela de manter um determinado equilíbrio no interior das forças dirigentes e entre estas e as forças subalternas, garantindo a convivência em sociedade (ANTUNES, 1996, p. 44).

Depreende-se dessa idéia, o fato de que obrigação estatal de manutenção do perfeito equilíbrio da ordem social materializa-se através do exercício do poder de polícia deste, tendo como consequência lógica o surgimento de dois segmentos do direito: Direito Público e Direito Privado.

No primeiro, a sociedade “sente a mão” do Estado em sua vida de forma clara e efetiva, submetendo-se ao seu Poder. Antunes (1996, p. 29), afirma que “no Direito Público, estão compreendidas as manifestações da autoridade, do Poder, bem como as relações entre o Estado e o indivíduo”. No segundo, estão compreendidas todas as manifestações oriundas da vontade do particular, individual dos cidadãos. Ensina ainda o autor que “no Direito Privado encontram-se localizadas as exteriorizações de vontade individual.”

Tecendo crítica à dicotomia presente nessa concepção tradicional, (KELSEN, 1979 *apud* ANTUNES, 1996) afirma que a manutenção dessa manifesta dualidade conduz de forma progressiva a um afastamento entre o Direito e o Estado. O mesmo autor vai além, pregando o afastamento da atividade privada (jurígena) das estatais, causando assim uma crise de legitimação do Direito Estatal.

Nesse contexto, acredita-se que a preservação ao meio ambiente possa coexistir harmoniosamente, promovendo uma integração desses dois grandes ramos do direito pátrio, à medida que bens ambientalmente relevantes podem pertencer ao particular, desde que este o utilize de forma ambientalmente responsável, dando-lhe uma utilização compatível com o interesse coletivo, uma vez que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado pertence a todos e a ninguém ao mesmo tempo.

Esse direito não se pleiteia exclusivamente ao Estado ou especialmente a outras pessoas, como se estes devessem alguma prestação específica a alguém. Sendo um direito-dever *erga omnes*<sup>28</sup>, existe uma situação de solidariedade jurídica e ética em que os sujeitos encontram-se ao mesmo tempo em ambos os pólos, ou seja, ao mesmo tempo em que são sujeitos ativos, são também sujeitos passivos do mesmo direito (BORGES, 1999, p. 41-42).

Desse modo, não há que se falar em sobreposição do interesse privado sobre o público ou vice-versa, havendo uma síntese desses, que dialogam em se tratando de matéria ambiental, uma vez que o interesse a ser tutelado não pertence a este ou aquele, mas sim a ambos, sendo, portanto, comum.

As concepções liberais e as suas antípodas (concepções socialistas) limitaram-se a estabelecer uma contradição total entre o público e o privado (concepção liberal) ou a identificá-los de forma absoluta (concepção socialista). O ambientalismo, ao contrário das duas concepções mencionadas, reconhece a existência do público e do privado, mas visa integrá-los harmoniosamente. Isto é, público e privado não podem auto-excluir-se. Os bens ambientalmente relevantes podem, perfeitamente, pertencer ao patrimônio de um indivíduo que, ao mesmo tempo, não pode utilizá-lo de maneira ecologicamente irresponsável. (ANTUNES, 1996, p. 33).

O rompimento dessa dicotomia é a própria razão de ser da proteção de interesses comuns à coletividade, também chamados de interesses difusos ou coletivos.

Segundo Fiorillo (2001, p. 48), interesse difuso “é aquele que se encontra difundido pela coletividade, pertencendo a todos e a ninguém ao mesmo tempo”.

Sobre este tema, Piva (2000, p. 114) ensina que:

Bem ambiental é um valor difuso, imaterial ou material, que serve de objeto mediato a relações jurídicas de natureza ambiental. Trata-se de um bem protegido por um direito que visa assegurar um interesse transindividual, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. Se é um bem de uso comum, não há titularidade plena, pois o uso não é individual, mas de todos.

Nery Júnior (1996, *passim*) afirma que “um direito caracteriza-se como difuso (...) de acordo com o tipo de tutela jurisdicional e a pretensão levada a juízo, aduzindo que “a pedra de toque do método classificatório para qualificar um direito como difuso, coletivo ou individual é “o tipo de tutela jurisdicional que se pretende quando se propõe a competente ação judicial”, sendo certo para o autor, que “da ocorrência de um mesmo fato, podem originar-se pretensões difusas, coletivas e individuais”

Já Moraes (2002, p. 39), ensina que:

---

<sup>28</sup> Direito oponível contra terceiros.

o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social.

Antunes (1996) relata que um dos principais marcos dessa nova circunstância é a construção do conceito de *interesse comum*, vigente em nosso Direito Positivo desde o advento do Código Florestal.

Feitas as considerações acerca das concepções que norteiam os embates entre Direito Público e Direito Privado, reitera-se a afirmação de que a ingerência do Estado no direito de propriedade através dos dispositivos constitucionais já citados é um exemplo da prevalência do chamado “interesse comum”, o que justifica a existência dos dispositivos constitucionais atinentes à obrigatoriedade das propriedades cumprirem uma determinada função social.

A propriedade rural, mais que a urbana, deve cumprir a sua função social para que, explorada eficientemente, possa contribuir para o bem-estar não apenas de seu titular, mas, por meio de níveis satisfatórios de produtividade e sobretudo justas relações de trabalho, assegurar a justiça social a toda a comunidade rural. (ARAÚJO, 1999).

A consagração ao princípio da função social da propriedade não é exclusividade do texto constitucional. Ainda na área legislativa, o Código Civil Brasileiro, lei nº 10.406 promulgada em 10 de Janeiro de 2002, dispõe em seu parágrafo primeiro que:

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. (BRASIL C. C., 2003, p 08).

Este dispositivo não chegou a ser uma inovação ao ordenamento jurídico vigente, porém procedeu à harmonização constitucional do tema e trouxe para o campo do Direito Civil o debate acerca da função social da propriedade em sede de matéria ambiental. (FIGUEIREDO, 2004 *apud* BARRICHELLO, 2006).

Uma consequência lógica extraída do teor dos diplomas legislativos que consagram a função social da propriedade é que a existência da propriedade privada (admitida em nosso ordenamento jurídico) não constitui um direito absoluto, haja vista que sua utilização deve atender a fins sociais, o que justifica a razão de ser das restrições e imposições de caráter ambiental preconizadas pela legislação brasileira.

Abordando a questão, Silva (1995, p. 77) afirma:

A função social da propriedade não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade. Estes dizem respeito ao exercício do direito, ao proprietário; aquela, à estrutura do direito mesmo, à propriedade [ ] Com essa concepção é que o intérprete tem que compreender as normas constitucionais, que fundamentam o regime jurídico da propriedade: sua garantia enquanto atende sua função social, implicando uma transformação destinada a incidir, seja sobre o fundamento mesmo da atribuição dos poderes ao proprietário, seja, mais concretamente, sobre o modo em que o conteúdo do direito vem positivamente determinado; assim é que a função social mesma acaba por posicionar-se como elemento qualificante da situação jurídica considerada, manifestando-se, conforme as hipóteses, seja como condição de exercício de faculdades atribuídas, seja como obrigação de exercitar determinadas faculdades de acordo com modalidades preestabelecidas. Enfim, a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens.

Ainda sob o prisma jurídico, Grau (1997, p. 51), ensina que :

A admissão do princípio da função social (e ambiental) da propriedade tem como consequência básica fazer com que a propriedade seja efetivamente exercida para beneficiar a coletividade e o meio ambiente (aspecto positivo), não bastando apenas que não seja exercida em prejuízo de terceiros ou da qualidade ambiental (aspecto negativo). Por outras palavras, a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício do direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício do seu direito, fazer tudo o que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente.

Citando o mestre Osni Duarte Pereira, o procurador de justiça Benjamin (apud DOLZER, 1976, p. 13) salienta: “ao afirmar que as florestas e demais formas de vegetação constituem bens de interesse comum a todos os habitantes do país, o legislador ordinário expressava sua intenção em conciliar as necessidades de intervenção com o resguardo do domínio privado.” Assim, conclui-se que, mesmo atuando estritamente dentro dos limites de seu imóvel, o proprietário não possui total, ampla e irrestrita disposição da flora, podendo utilizá-la dentro da forma e limites permitidos pela legislação ambiental vigente à medida em que, todos os habitantes do país, mesmo sem serem proprietários, são titulares do legítimo interesse de efetiva proteção às florestas nacionais, públicas ou privadas.

A autonomia privada do proprietário pode chocar-se com a função do Estado de garantir a todos o direito a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Por ser este um interesse público e por ser uma função do Estado, a propriedade passa a estar vinculada a interesses outros que podem não corresponder exatamente aos do proprietário (BORGES, 1998, p. 39).

Não se pode conceber em qualquer regime constitucional democrático o direito de propriedade sem vinculá-lo a um conteúdo social. Segundo Benjamin (apud Dolzer, 1976, p. 13) “esse conteúdo social se expressa pela fórmula universalmente adotada, da função social da propriedade, gerida na convicção, hoje incontestável, de que a propriedade não pode ser usada em detrimento da sociedade”.

Borges (1999, p. 28) ensina que, com o advento da Constituição Federal de 1988, o direito de propriedade “deixa de ter sua regulamentação exclusivamente privatista, baseada no Código Civil, e passa a ser um direito privado de interesse público, sendo as regras para o seu exercício determinadas pelo Direito Privado e pelo Direito Público”

No mesmo sentido, Silva (1997, p. 45) entende que a garantia constitucional da propriedade “está condicionada ao atendimento de sua função social, o que significa que o direito não disciplina a propriedade, mas apenas regula as relações civis a ela pertinentes”. Assim, conclui-se que o uso da propriedade rural, um dos objetos desta pesquisa, deve ser judicialmente controlado, impondo-se-lhe todas as restrições que o Poder Público julgar necessárias para salvaguardar o bem maior de interesse da coletividade, ou seja, um meio ambiente sadio, de qualidade. É com base nessa afirmação que a lei impõe ao proprietário rural o dever de recomposição de Áreas de Preservação Permanente e Reserva Florestal Legal, ainda que não tenha sido este proprietário o responsável pela eventual degradação, fazendo assim com que a função sócio-ambiental da propriedade seja cumprida ao atender ao preceito constitucional que determina a preservação do meio ambiente.

Vale mencionar que parágrafo primeiro do artigo 1.228 do novo Código Civil Brasileiro veio sanar a antinomia existente entre as concepções inerentes ao direito de propriedade expressas na Constituição Federal de 1988 (que consagrou a função sócio-ambiental da propriedade) e o Código Civil Brasileiro de 1916 (que consagrou o caráter individualista da propriedade), dispondo:

O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. Parágrafo primeiro - 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.** (BRASIL, C. C., 2003, p. 442, grifo nosso).

Lorenzetti (1997, p. 138) afirma: “de ahí que en la relacion entre derecho de propiedad y medio ambiente, deba reconocerse una ‘funcion ambiental de la propiedad’ en virtud de que la multiplicidad de derechos individuales de los propietarios deben coordinarse de manera tal que se orienten en la preservacion del bien colectivo”.

Vaz (1992, p. 36) sustenta que “o mais importante parece ser a tônica da relatividade que o regime constitucional imprime a todos os tipos de propriedade, pelo fato de, ao lado da garantia, importar-lhes limitações dimensionais negativas e obrigações de agir positivas”. Conforme mencionado anteriormente, a função social desempenhada pelas propriedades rurais encontra seu pressuposto na utilização adequada e racional dos recursos naturais disponíveis, visando à preservação do meio ambiente. Os parâmetros que delimitam esta utilização e os objetivos que a disciplinam encontram-se definidos no âmbito da própria legislação, mais especificamente nas leis ambientais.

Borges (1999, p. 70), afirma ainda que a função social em sua dimensão ambiental “volta-se para a manutenção do equilíbrio ecológico enquanto interesse de todos, beneficiando a sociedade e aquele que a exerce”.

Assim, não pode o particular promover a utilização da propriedade de forma que coloque em risco o equilíbrio ecológico, pois este possui titularidade difusa, sendo este o cerne da chamada função sócio-ambiental da propriedade.

Sob essa ótica, atribui-se legitimidade às restrições e limitações ao direito de propriedade impostas pelo Poder Público ao pleno exercício da propriedade privada, assim como as obrigações destinadas a promover a adequação do imóvel aos instrumentos de defesa e preservação do meio ambiente em detrimento de um crescimento econômico que não atente às necessidades da promoção de um desenvolvimento sustentável.

Borges (1999, p. 73), afirma que a questão central não reside no fato de se discutir a proteção à propriedade, mas sim o respeito ao outro, à pessoa e à vida em geral, não restringindo espaços delimitados pela norma, mas sim abrangendo seu relacionamento com o meio ambiente e com o futuro, à medida em que “o outro sujeito não é mais aquele que se conhece agora, mas também aquele que está por vir, ou seja, são as futuras gerações”.

Milaré (2001, p. 88) sustenta que é em virtude do princípio da função social ambiental da propriedade que se tem defendido a possibilidade de imposição ao proprietário rural do dever de recomposição da vegetação em Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, mesmo que não tenha sido ele o responsável pelo desmatamento, “certo que tal obrigação possui caráter real - propter rem - isto é, uma obrigação que se prende ao titular do direito real, seja ele quem for, bastando para tanto sua simples condição de proprietário ou possuidor”.

O Código Florestal também contém a previsão de interferência no direito de propriedade por motivos ambientais, mediante a instituição por parte do Poder Público, de espaços a serem protegidos em maior ou menor grau, tendo por fim a preservação do meio ambiente, uma vez que, como ensina Borges (1998, p. 84), “no direito agrário, quanto ao imóvel rural, sentimos ser o direito de propriedade a faculdade que a pessoa tem de possuí-lo como próprio, com o dever correlato de utilizá-lo conforme o exigir o bem estar da comunidade”

No plano jurídico, como analisa Grau (1997), a admissão do princípio da função social (e ambiental) da propriedade tem como consequência básica fazer com que a propriedade seja efetivamente exercida para beneficiar a coletividade e o meio ambiente (aspecto positivo), não bastando apenas que não seja exercida em prejuízo de terceiros ou da qualidade ambiental (aspecto negativo). Por outras palavras, a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício do direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício do seu direito, fazer tudo o que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adéque à preservação do meio ambiente.

É neste contexto que o Código Florestal, na busca de desempenhar um papel relevante para a proteção das florestas, recursos hídricos e todas as formas de vegetação, impõe restrições que acabam limitando o exercício do direito de propriedade em vista da preservação ambiental, instituindo uma modalidade de regulação de áreas vegetadas em seus artigos 16 e 44: A Reserva Florestal Legal.



A Reserva Florestal Legal encontra, de um lado, como fundamento constitucional, a função sócio-ambiental da propriedade, e do outro, como motor subjetivo preponderante, as gerações futuras; no plano ecológico (sua razão material), justifica-se pela proteção da biodiversidade, que, a toda evidência, não está assegurada com as Áreas de Preservação Permanente, diante de sua configuração geográfica irregular e descontínua. (BENJAMIN, 1993, p. 45).

Ao estabelecer uma classificação de florestas e determinar quais serão submetidas a regime especial de preservação (ANTUNES, 2004), o Código Florestal Brasileiro exercita a prerrogativa que lhe é outorgada pela lei, de ingerência na propriedade privada, a pretexto de tutelar um bem maior : o meio ambiente sadio e equilibrado.

O estabelecimento de áreas localizadas na propriedade particular onde não é permitido o desmatamento é um exemplo clássico dessa ingerência, objeto maior deste trabalho.

#### **4.6 – A Reserva Florestal Legal no Ordenamento Jurídico Brasileiro.**

O Código Florestal, como é cediço, contém em suas normas, previsão de interferência no direito de propriedade por motivos ambientais, através da instituição de espaços a serem ambientalmente protegidos em maior ou menor grau, visando a preservação do meio ambiente.

Muitas são as discussões sobre a necessidade de se promover alterações no Código Florestal Brasileiro, especialmente com relação à questão da instituição da Reserva Florestal Legal nas propriedades rurais.

Não há dados sistemáticos sobre o número de imóveis rurais e a proporção deles que mantêm reserva legal. Os únicos dados disponíveis são os cadastros de imóveis rurais do Incra, que são informações prestadas diretamente pelos proprietários rurais. Esses cadastros apresentam o problema de os proprietários não terem informado, num ano-base, todos os dados sobre sua propriedade, bem como poderem excluir informações que os comprometam. Esses vieses, no entanto, não podem ser quantificados. (BACHA, 2005, p. 09).

Não é raro observar que algumas lideranças das classes produtoras rurais manifestam seu descontentamento originário dos conflitos de interesses pautados na pretensão de se diminuir o rigor das exigências legais impostas pelo Código Florestal, respaldadas pela afirmação de que o estrito cumprimento à norma ambiental em questão, obstaculariza a

produção agrícola especialmente nas pequenas e médias propriedades localizadas nos estados com maior ocupação territorial.

Procurando escapar da dicotomia entre o bem, aliado ao maior rigor possível para corrigir a ganância e o utilitarismo, e o mal, relacionado com a permissividade, a complacência, a impunidade e conseqüentemente à degradação ambiental, efeito que a sociedade não quer, o presente texto procura evidenciar que existem instrumentos técnicos para a gestão territorial e ambiental, que ao serem empregados poderiam proporcionar muito mais eficiência na aplicação das leis ambientais disponíveis, já que os envolvidos, a sociedade em geral, poderia ir além do que as leis fixam empírica e aleatoriamente, o que promove as dificuldades de aplicação e a continuidade dos processos de degradação que se quer evitar (LOCH, 2006).

As críticas que repousam sobre o legislador de 1965 retratam a insatisfação dos proprietários de terras particulares, descontentes com a limitação causada ao livre uso das florestas nativas existentes em suas propriedades. Oferecendo respaldo à essa afirmação, salienta Ahrens (2004, p.11) que “hoje, todo o debate acerca do Código Florestal diz respeito às figuras da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente”.

Segundo dados do INCRA, o percentual de imóveis rurais no Brasil que registram percentual de Reserva Florestal Legal é extremamente baixo (abaixo de 10%), sendo que, segundo o órgão oficial, os imóveis que possuem essas áreas protegidas não cumprem a contento a legislação, uma vez que não mantêm o mínimo definido em lei.

No Estado de São Paulo a situação não é diferente, podendo ser observada uma retração, em termos percentuais, do número de propriedades que possuem Reserva Legal, conforme mostra a tabela a seguir:

**Tabela 1 – PERCENTUAL DE PROPRIEDADES COM RESERVA FLORESTAL LEGAL NO ESTADO DE SÃO PAULO<sup>29</sup>**

S.P. (ano)	1972	1978	1992	1998	2002
R.F.L. (%)	18,23	9,88	6,92	6,41	6,27

**Fonte:** Estatísticas Cadastrais do Incra.

Na busca pela compreensão do espírito do legislador da época, Pereira (1950, p.573) ensina, reportando-se às explicações dos autores ao anteprojeto:

<sup>29</sup> 1972 à 1978 – Percentual de **Vegetação Nativa**  
1992 à 2002 – Percentual de **Reserva Florestal Legal**

Se a floresta resulta do próprio esforço do particular, então disporá da mesma como entender e a administração só poderá impedir-lhe de o fazer, usando o direito de desapropriação. O ante-projeto cria, ..., uma espécie de servidão legal sobre a propriedade particular das florestas, para cuja existência o proprietário não concorreu, em benefício da coletividade. É indispensável e justo.

Segundo Freitas (2002), atualmente se encontra consagrada a idéia de que tanto o Direito Ambiental quanto o Direito Agrário são áreas do chamado “Direito Social”. Em casos assim, considera-se que o interesse público deva prevalecer sobre o interesse individual, ou seja, segundo este autor, é preferível deixar estas áreas que a Lei exige, em vez de se alegar “restrição ao uso da propriedade”. Finalizando, sob o ponto de vista estritamente jurídico, se o mecanismo é bom para a coletividade (direito difuso), a Lei deve prevalecer sobre interesses considerados menores.

Em relação à matéria aqui tratada, importante verificar as principais alterações ocorridas no Código Florestal Brasileiro, explicitadas nos quadros a seguir, elaborados por Derani e Zakia (2006) :

#### **Quadro 2 – PRINCIPAIS ALTERAÇÕES OCORRIDAS NO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO - Artigo 16.**

<b>Art.</b>	<b>Redação Original</b>	<b>Lei 7.803 de 15/07/89</b>	<b>MP nº 2.166-67 de 24/8/2001</b>
16º	<p>As florestas de domínio privado, não sujeitas ao regime de utilização limitada e ressalvadas as de preservação permanente, previstas nos artigos 2º e 3º desta lei, são suscetíveis de exploração, obedecidas as seguintes restrições: (Vide Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001)</p> <p>a) nas regiões Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste, esta na parte sul, as derrubadas de florestas nativas, primitivas ou regeneradas, só serão permitidas, desde que seja, em qualquer caso, respeitado o limite mínimo de 20% da área de cada propriedade com cobertura arbórea localizada, a critério da autoridade competente;</p> <p>b) nas regiões citadas na letra anterior, nas áreas já desbravadas e previamente delimitadas pela autoridade competente, ficam proibidas as derrubadas de florestas primitivas, quando feitas para ocupação do solo com cultura</p>	<p>§ 1º - Nas propriedades rurais, compreendidas na alínea a deste artigo, com área entre 20 (vinte) a 50 (cinquenta) hectares, computar-se-ão para efeito de fixação do limite percentual industriais, além da cobertura florestal de qualquer natureza, os maciços de porte arbóreo, sejam frutíferos, ornamentais ou industriais.</p> <p>§ 2º - A reserva legal, assim entendida a área de no mínimo, 20% (vinte por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, 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.</p> <p>§ 3º - Aplica-se às áreas de cerrado a reserva legal de 20% (vinte por cento) para todos os efeitos legais."</p>	<p>“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:</p> <p>I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal;</p> <p>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;</p> <p>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</p>

<p>e pastagens, permitindo-se, nesses casos, apenas a extração de árvores para produção de madeira. Nas áreas ainda incultas, sujeitas a formas de desbravamento, as derrubadas de florestas primitivas, nos trabalhos de instalação de novas propriedades agrícolas, só serão toleradas até o máximo de 30% da área da propriedade;</p> <p>c) na região Sul as áreas atualmente revestidas de formações florestais em que ocorre o pinheiro brasileiro, "Araucaria angustifolia" (Bert - O. Ktze), não poderão ser desflorestadas de forma a provocar a eliminação permanente das florestas, tolerando-se, somente a exploração racional destas, observadas as prescrições ditadas pela técnica, com a garantia de permanência dos maciços em boas condições de desenvolvimento e produção;</p> <p>d) nas regiões Nordeste e Leste Setentrional, inclusive nos Estados do Maranhão e Piauí, o corte de árvores e a exploração de florestas só será permitida com observância de normas técnicas a serem estabelecidas por ato do Poder Público, na forma do art. 15.</p> <p>§ Único - Nas propriedades rurais, compreendidas na alínea a deste artigo, com área entre vinte (20) a cinquenta (50) hectares computar-se-ão, para efeito de fixação do limite percentual, além da cobertura florestal de qualquer natureza, os maciços de porte arbóreo, sejam frutícolas, ornamentais ou industriais.</p>		<p>IV - vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País.</p> <p>§ 1o O percentual de reserva legal na propriedade situada em área de floresta e cerrado será definido considerando separadamente os índices contidos nos incisos I e II deste artigo.</p> <p>§ 2o A vegetação da reserva legal não pode ser suprimida, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento, ressalvadas as hipóteses previstas no § 3o deste artigo, sem prejuízo das demais legislações específicas.</p> <p>§ 3o Para cumprimento da manutenção ou compensação da área de reserva legal em pequena propriedade ou posse rural familiar, podem ser computados os plantios de árvores frutíferas ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas.</p> <p>§ 4o A localização da reserva legal deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerados, no processo de aprovação, a função social da propriedade, e os seguintes critérios e instrumentos, quando houver:</p> <p>I - o plano de bacia hidrográfica;</p> <p>II - o plano diretor municipal;</p> <p>III - o zoneamento ecológico-econômico;</p> <p>IV - outras categorias de zoneamento ambiental; e</p> <p>V - a proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida.</p> <p>§ 5o O Poder Executivo, se for indicado pelo Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE e pelo Zoneamento Agrícola, ouvidos o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, poderá:</p> <p>I - reduzir, para fins de recomposição, a reserva legal, na Amazônia Legal, para até cinquenta por cento da propriedade, excluídas, em qualquer caso, as Áreas de Preservação Permanente, os ecótonos, os sítios e ecossistemas</p>
---	--	---

		<p>especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiversidade e os corredores ecológicos; e</p> <p><b>II - ampliar as áreas de reserva legal, em até cinquenta por cento dos índices previstos neste Código, em todo o território nacional.</b></p> <p><b>§ 6o</b> Será admitido, pelo órgão ambiental competente, o cômputo das áreas relativas à vegetação nativa existente em área de preservação permanente no cálculo do percentual de reserva legal, desde que não implique em conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, e quando a soma da vegetação nativa em área de preservação permanente e reserva legal exceder a:</p> <p><b>I - oitenta por cento da propriedade rural localizada na Amazônia Legal;</b></p> <p><b>II - cinquenta por cento da propriedade rural localizada nas demais regiões do País; e</b></p> <p><b>III - vinte e cinco por cento da pequena propriedade definida pelas alíneas "b" e "c" do inciso I do § 2o do art. 1o.</b></p> <p><b>§ 7o</b> O regime de uso da área de preservação permanente não se altera na hipótese prevista no § 6o.</p> <p><b>§ 8o</b> A área de reserva legal deve 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, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código.</p> <p><b>§ 9o</b> A averbação da reserva legal da pequena propriedade ou posse rural familiar é gratuita, devendo o Poder Público prestar apoio técnico e jurídico, quando necessário.</p> <p><b>§ 10.</b> Na posse, a reserva legal é assegurada por Termo de Ajustamento de Conduta, firmado pelo possuidor com o órgão ambiental estadual ou federal competente, com força de título executivo e contendo, no mínimo, a localização da reserva legal, as suas características ecológicas básicas e a proibição de supressão de sua vegetação, aplicando-se, no que couber, as mesmas disposições previstas neste Código para a propriedade rural.</p> <p><b>§ 11.</b> Poderá ser instituída reserva legal em regime de condomínio entre mais de uma propriedade, respeitado o percentual legal em relação a cada imóvel, mediante a aprovação do órgão ambiental estadual competente e as devidas</p>
--	--	---

			averbações referentes a todos os imóveis envolvidos." (NR)
--	--	--	--

Fonte: Derani e Zakia (2006, p.183-184).

### Quadro 3 – PRINCIPAIS ALTERAÇÕES OCORRIDAS NO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO - Artigo 44.

Art.	Redação Original	Lei nº 7.803 de 15/07/89	MP nº 2.166-67 de 24/8/2001
44º	Na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste enquanto não for estabelecido o decreto de que trata o artigo 15, a exploração a corte raso só é permitível desde que permaneça com cobertura arbórea, pelo menos 50% da área de cada propriedade.	Parágrafo Único - A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem da inscrição da 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."	<p>O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus §§ 5o e 6o, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente:</p> <p>I - recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente;</p> <p>II - conduzir a regeneração natural da reserva legal; e</p> <p>III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento.</p> <p>§ 1o Na recomposição de que trata o inciso I, o órgão ambiental estadual competente deve apoiar tecnicamente a pequena propriedade ou posse rural familiar.</p> <p>§ 2o A recomposição de que trata o inciso I pode ser realizada mediante o plantio temporário de espécies exóticas como pioneiras, visando a restauração do ecossistema original, de acordo com critérios técnicos gerais estabelecidos pelo CONAMA.</p> <p>§ 3o A regeneração de que trata o inciso II será autorizada, pelo órgão ambiental estadual competente, quando sua viabilidade for comprovada por laudo técnico, podendo ser exigido o isolamento da área.</p> <p>§ 4o Na impossibilidade de compensação da reserva legal dentro da mesma micro-bacia hidrográfica, deve o órgão ambiental estadual competente aplicar o critério de maior proximidade possível entre a propriedade desprovida de reserva legal e a área escolhida para compensação, desde que na mesma bacia hidrográfica e no mesmo Estado, atendido, quando houver, o respectivo Plano de Bacia Hidrográfica, e respeitadas as demais condicionantes estabelecidas no inciso III.</p> <p>§ 5o A compensação de que trata o inciso III deste artigo, deverá ser submetida à aprovação pelo órgão ambiental estadual competente, e pode ser implementada mediante o arrendamento de área sob regime de servidão florestal ou reserva legal, ou aquisição de cotas de que trata o art. 44-B.</p> <p>§ 6o O proprietário rural poderá ser desonerado</p>

			das obrigações previstas neste artigo, mediante a doação, ao órgão ambiental competente, de área localizada no interior de Unidade de Conservação pendente de regularização fundiária, respeitados os critérios previstos no <i>caput</i> deste artigo." (NR) <sup>30</sup>
--	--	--	---

Fonte: Derani e Zakia (2006, p. 185-186).

Através da análise dos dispositivos legais acima transcritos, pode-se chegar a algumas conclusões, bastando para tanto, a interpretação pura e literal da lei :

A Reserva Florestal Legal constitui um espaço territorial protegido constituído por uma área localizada em uma propriedade ou posse rural, havendo uma variação de percentual dependendo da região onde está inserida, que atinge todos os proprietários rurais, tenham ou não florestas devastadas (BARRICHELLO, 2006).

Assim, segundo Ranieri (2004), trata-se de uma característica da propriedade florestal que se assemelha a um ônus real que recai sobre o imóvel e que obriga o proprietário e todos aqueles que venham a adquirir tal condição, quaisquer que sejam as circunstâncias.

Sendo assim, o Código Florestal estabelece que os proprietários de terras situadas nas regiões Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste (parte sul), poderão explorar as florestas de domínio privado, contanto que mantenham em cada propriedade o limite mínimo de 20% da área total, a título de Reserva Florestal Legal.

No entanto, vários questionamentos repousam sobre a fixação do percentual acima mencionado, especialmente com relação à ausência de parâmetros científicos para o estabelecimento desses 20% a título de Reserva Florestal Legal.

Em entrevista concedida ao Jornal "O Estado de São Paulo" em 12 de Junho de 2006, Mônica Bergamaschi, diretora-executiva da ABAG (Associação Brasileira de Agribusiness) de Ribeirão Preto-S.P., afirma que "não há nenhum estudo técnico que explique a razão do índice de 20%". Essa afirmação é compartilhada pelo assessor técnico Antônio Luiz Lima de Queiroz, do Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais, que complementa: "Realmente poderia ser 30% ou 15%, mas a lei estabelece 20%. É estranho que ninguém tenha questionado antes", conclui.

Nesta mesma linha de raciocínio, em periódico escrito para o Portal Eletrônico do Agronegócio, o engenheiro agrônomo Fernando Penteado Cardoso, presidente da Fundação Agrisus para Agricultura Sustentável, tece severas críticas à fixação deste percentual, afirmando:

<sup>30</sup> Alterado pela Lei nº 11.428 de 22 de Dezembro de 2006 (Lei da Mata Atlântica).

O valor de 20% de reserva obrigatória é um número esotérico, sem base real, nem estudo prévio. Alguém inventou o número 20, bem como poderia inventar o 10 ou 05, sem qualquer base técnica, nem apoio na realidade. Nas áreas agrícolas de SP não existem 20% de floresta a preservar e o cumprimento dessa exigência implicaria em converter áreas produtivas em novas florestas plantadas. Quem paga a conta?

A expansão da cana-de-açúcar, por exemplo, vem sendo feita com aproveitamento de áreas de pastagens formadas há 40-50 anos. Tem motivos econômicos de um desenvolvimento agrícola normal. Não há prejuízo das florestas remanescentes. (CARDOSO, 2006)

Prosseguindo, afirma que exigir 20% de Reserva Legal em São Paulo constitui uma verdadeira utopia, ainda mais para os agricultores, que eventualmente tenham uma reserva em solo agricultável, fiquem com o castigo de não poder dar a essa área uma função econômica, sustentando que “a própria sociedade, por meio dos governos, deve desapropriar e pagar as florestas que pretende preservar”.

Finalizando, conclui que além da perda da área produtiva, o produtor rural ainda possui gastos administrativos com a averbação da área constituída como Reserva Florestal Legal, cujas repercussões abordamos a seguir.

#### **4.7 – A Obrigatoriedade Legal de sua Averbação**

Em 18 de Julho de 1989, através da Lei nº 7.803 de 18 de Julho de 1989<sup>31</sup>, o Código Florestal sofreu nova alteração, uma vez que o novo texto legal dispunha em seu artigo 16, parágrafo 2º, que:

A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo 20% (vinte por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem de inscrição de matrícula do imóvel, no registro competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área. (BRASIL, ANO, p. 19).

A inovação trazida por este dispositivo consiste na obrigatoriedade de que a área destinada à Reserva Florestal Legal fosse averbada<sup>32</sup> à margem da matrícula do imóvel, dando assim publicidade ao ato.

Assim, segundo entendimento majoritário atual, a averbação da Reserva Florestal Legal é condição legal para o efetivo exercício do direito à exploração. Se inexistente essa

<sup>31</sup> O Superior Tribunal de Justiça entendeu que a averbação da reserva legal somente passou a ser exigível após a publicação da Lei nº 7.803/89, que acrescentou parágrafos ao art. 16, da Lei nº 4.771/65 (RESP 58937/SP).

<sup>32</sup> Averbação é uma anotação feita na matrícula de registro do imóvel. Todo proprietário rural tem de averbar a Reserva Legal Florestal no Cartório de Registro de Imóveis onde está registrada a propriedade, que corresponde, no mínimo, a 20% da propriedade; exceção feita às propriedades rurais localizadas na Amazônia Legal e no Cerrado da Amazônia Legal, segundo a Medida Provisória nº 2.166-67/2001.



Reserva, a condição legal para a sua exploração estará ausente, devendo seu proprietário ser responsabilizado pela recuperação do que foi extraído, ainda que possa existir no imóvel área de floresta superior ao percentual previsto em lei.

Uma das conseqüências imediatas dessa inovação legal foi a inalterabilidade da destinação das áreas averbadas através da proibição do desmembramento da área, embora a lei ainda permita o seu manejo sustentável, sendo vedada a prática do corte raso.

Segundo Padilha (2004, p. 12), as principais conseqüências decorrentes do descumprimento da Lei são:

- a) Ação civil pública requerida pelo Ministério Público;
- b) Perda da isenção no ITR (Imposto Territorial Rural) da área considerada, mas não averbada;
- c) Restrições no pedido de financiamentos, transações imobiliárias e quando do pedido de outorga de uso da água e,
- d) Não cumprimento da função social da propriedade.

As sanções previstas na Lei para o descumprimento da averbação da Reserva Legal Florestal incluem autuação e multas aplicadas pelo órgão de meio ambiente. (PADILHA, 2004).

Sobre essa característica da Reserva Florestal Legal, afirmou Machado (2003, p. 05):

A reforma previu para os três tipos de reserva florestal mencionados a vedação de "alteração de sua destinação nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área".

A lei visou dar permanência à área florestada do país, não interessando a qualidade ou a quantidade de proprietários privados. A lei federal determina a imutabilidade da reserva florestal, de domínio privado. Nos casos de transmissão por "ato entre vivos" (artigo 531 do CC), como, também, pela acessão, usucapião e pelo direito hereditário, a área da reserva, a partir da promulgação da Lei 7.803/89, continua com os novos proprietários numa cadeia infinita. O proprietário pode mudar, mas não muda a destinação da área da reserva florestal.

Justifica-se a proibição ao desmembramento pelo fato de que até a vigência da Lei nº 7.803/89, a Reserva Florestal Legal era vendida, à medida que a inexistência da obrigatoriedade da averbação à margem da matrícula do imóvel, permitia que o proprietário alienasse a propriedade e ficasse apenas com a área produtiva.

O adquirente poderia, por sua vez, ao adquirir a área inteiramente coberta por florestas, desmatar o que estava previsto em lei, ou seja, 20%, até que gradativamente a cobertura vegetal originária desaparecesse através de sucessivas alienações.

Ao se discutir a questão da obrigatoriedade da averbação da Reserva Florestal Legal, vale lembrar que ao lado das Áreas de Preservação Permanente, a Reserva Legal é uma

figura jurídica criada pelo Direito Ambiental, limitadora da exploração plena da propriedade rural, seja em relação à atividade extrativa ou agropastoril. Incide na propriedade rural como um encargo particular e individual, embora reverta em benefício social e coletivo gratuito. Assim, visando elucidar melhor a questão faz-se necessária uma breve e resumida análise do que sejam as limitações administrativas impostas pelo Estado ao particular e ao direito de propriedade.

A limitação administrativa é uma das maneiras pelas quais o Estado, como um organismo político administrativo, dentro da esfera de atribuições de sua autoridade, intervém na propriedade e nas ações dos particulares. Assim, a limitação administrativa pode ser encarada como sendo um estado de sujeição ou de restrição que o poder público impõe ao particular diretamente ou aos bens destes, dentro dos princípios constitucionais que lhe são próprios, limitando o pleno direito de propriedade e intervindo em suas ações particulares.

Neste sentido, ensina o professor Meirelles (1997, p. 39):

As limitações administrativas representam modalidades de expressão de supremacia geral que o Estado exerce sobre pessoas e coisas existentes no seu território, decorrendo do condicionamento da propriedade privada e nas atividades individuais ao bem estar da comunidade. Como limitações de ordem pública, são regidas pelo Direito Administrativo, diversamente das restrições civis, que permanecem reguladas pelo Direito Privado (CC, art.554 e ss.).

A limitação administrativa é dotada de algumas características peculiares: é uma imposição geral, gratuita, unilateral por parte da administração, e de ordem pública, que tem como finalidade atender às exigências do interesse público e do bem-estar social. Pode ser encontrada na modalidade positiva (fazer), em que o particular fica obrigado à imposição da Administração, negativa (de não fazer), em que o particular fica impedido de fazer algo, ou ainda na modalidade permissiva (deixar fazer), em que o particular deve permitir que a administração faça determinada atividade.

Determina nosso ordenamento jurídico, que as limitações administrativas, na qualidade de preceitos de ordem pública, devem se coadunar com os limites impostos pela Constituição Federal e pelas leis extravagantes. Meirelles (1997, p. 44) afirma que: "só são legítimas quando representam razoáveis medidas de condicionamento do uso da propriedade, em benefício do bem estar social, e não impedem a utilização da coisa segundo sua destinação natural."

Outra estudiosa do tema, a professora e consultora jurídica Dra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, ao tratar de tema ligado às limitações administrativas ensina:

O Poder Legislativo, no exercício do poder de polícia que incumbe ao Estado, cria, por lei, as chamadas limitações administrativas ao exercício das liberdades públicas, sendo medidas impostas pelo poder de polícia do Estado, com fundamento no princípio da supremacia do interesse público, não cabendo ao particular qualquer medida, administrativa ou judicial, visando impedir a incidência da limitação sobre o imóvel de sua propriedade; o Estado age imperativamente, na qualidade de poder público, e somente poderá sofrer obstáculos, quando a Administração aja com abuso de poder, extravasando os limites legais. Neste caso, cabe ao particular, além de opor-se à limitação estatal, pleitear a indenização por prejuízos dela decorrentes. (DI PIETRO, 2000, p. 55).

Outra característica típica do instituto das limitações administrativas é que não geram qualquer tipo de indenização ao particular que as sofre. No entanto, se forem excessivas, podem ser consideradas, de acordo com o caso concreto, verdadeiras modalidades de servidões administrativas ou até desapropriação<sup>33</sup>, ensejando, em ambos os casos, justa reposição pecuniária ao lesado ou ofendido.

Em análise sobre o assunto, o professor Faria (1997, p. 25) nos ensina que “a limitação administrativa, por ser geral, obrigatória e gratuita, só pode ser imposta por lei geral emanada do Poder Legislativo. Diferentemente dos outros meios administrativos de restrição que, embora previstos em lei, materializam-se por meio de ato administrativo”.

Necessário ressaltar que as limitações administrativas não se confundem com os direitos de vizinhança, tampouco com as servidões e desapropriações. Difere dos direitos de vizinhança pois, apesar de ambos incidirem sobre o mesmo objeto, ou seja, a propriedade privada, a lei civil, na vizinhança, busca a proteção específica da propriedade particular, especificamente os aspectos relativos à saúde, subsistência, conforto e lazer, todos com guarida no Código Civil Brasileiro, surtindo somente efeitos em relação aos vizinhos em seus interesses particulares, e não toda uma coletividade, de modo genérico.

Também a limitação administrativa não se confunde com as servidões, uma vez que estas constituem direitos reais sobre a coisa alheia e gravam um imóvel em benefício de outro, mediante contrato, se servidões prediais; ou se servidões administrativas, mediante indenização do Poder Público, para favorecer o cumprimento de serviços públicos necessários.

Igualmente diferem as modalidades de limitações administrativas da desapropriação, pois nesta, a propriedade da coisa é retirada do particular, havendo

---

<sup>33</sup> Transferência para o Estado de um bem do domínio particular motivada por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro ou título da dívida pública. Expropriação.

ressarcimento posterior ao mesmo, correspondente a uma justa indenização pecuniária pela perda do bem.

Aspecto relevante atinente a essa questão, diz respeito à existência do princípio da não retroatividade da lei ou da norma legal, seja ela decreto, regulamento ou outra, criadora ou reguladora da limitação administrativa. Segundo o mesmo, toda lei em vigor tem efeito imediato e geral, resguardado o respeito ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada, consubstanciado no artigo 5º, Inciso XXXVI, da Constituição Federal, bem como no artigo 6º da Lei de Introdução ao Código Civil<sup>34</sup>. Obedecendo-se aos dispositivos citados, conclui-se que nenhum dispositivo ou ato, ainda que de ordem pública, pode atentar contra essa disposição Constitucional. Nesta linha de raciocínio, a questão debatida nos tribunais diz respeito à impossibilidade das limitações administrativas atingirem atos que, à época em que foram praticados, se tornaram eficazes e devidamente consumados, sob o abrigo de norma legal vigente à época do evento, confirmando-se estes em atos jurídicos perfeitos.

Em artigo escrito para o periódico eletrônico da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais, Francisco José Resende dos Santos, presidente da Associação dos Serventuários de Justiça do Estado de Minas Gerais ilustrou este panorama através do seguinte exemplo:

Assim, se um particular que construiu um prédio de 10 (dez) andares em determinado bairro, que posteriormente foi submetido a restrição urbanística, só sendo permitido atualmente, que se construa até 3 (três) andares, não pode ser ele impelido a derrubar o prédio, ou os andares excedentes, pois no momento em que fora construído, a lei vigente o autorizava a tal obra, sendo, por isso mesmo, direito adquirido. Às novas construções naquele bairro a norma se impõe, mas àquela já construída anteriormente não. (SANTOS, 2007)

As áreas de Reserva Florestal Legal impostas aos proprietários rurais pelas leis ambientais, se submetem às mesmas regras e fundamentos das limitações administrativas. É fato notório e indiscutível a necessidade de preservação dos recursos naturais, porém há determinados meios e princípios que devem ser obedecidos e que norteiam a ação do administrador. A corrente que defende os interesses dos produtores rurais, contestando na justiça a obrigatoriedade da averbação da Reserva Legal salienta que o afã de tutelar o meio ambiente não pode justificar eventuais arbitrariedades e abuso de poder, pugnando pelo

---

<sup>34</sup> O artigo 5º, Inciso XXXVI da Constituição Federal dispõe que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. O Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil) assim determina: “A lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”.

respeito aos princípios gerais do Direito, e especialmente às leis que compõem o ordenamento jurídico brasileiro, elementos essenciais para a manutenção do Estado de Direito.

Como já visto, a Reserva Florestal Legal constitui motivo de grande polêmica no meio rural, pois os proprietários, além de terem uma parte de sua propriedade (no mínimo 20%) limitada quanto à sua destinação natural, seja agrícola, pecuária ou extrativista, nada recebem do Poder Público como compensação ou incentivo pela conservação ambiental dessas áreas, ao contrário do que ocorre em outros países que são os principais concorrentes do Brasil no mercado agrícola internacional.

Ao pronunciar-se sobre essa questão, o Desembargador Narciso Orlandi Neto, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim definiu a Reserva Legal:

Reserva legal é limitação que atinge todos os imóveis situados em regiões especialmente protegidas, restringe o uso de parte certa e localizada de cada imóvel, em caráter definitivo e imutável, e pode ser especializada<sup>35</sup> no Registro de Imóveis, a requerimento do proprietário. Por lei, destina-se à preservação de florestas particulares e torna-se efetiva com a proibição do corte raso. (ORLANDI NETO, 1997).

Caso o proprietário rural deseje fazer supressão de floresta ou vegetação nativa existente, deverá primeiramente fazer a delimitação da Reserva Florestal Legal, e para tanto, deverá se dirigir à autoridade florestal, no caso do Estado de São Paulo, ao DEPRN – Departamento Estadual de proteção aos Recursos Naturais, munido com a planta ou “croquis” da sua propriedade rural, a fim de formar um processo de aprovação.

Superada essa fase, o órgão ambiental competente, analisando a situação de acordo com os critérios e instrumentos definidos em lei, após realizar a vistoria na área a ser desmatada, localiza e define a Área da Reserva Legal na propriedade em questão, emitindo um documento, chamado “Termo de Preservação de Florestas”. Nesse momento, o interessado ainda não está autorizado a fazer a supressão da mata. Com esse documento em mãos, deve dirigir-se ao Ofício de Registro Imobiliário da circunscrição do imóvel e solicitar a sua averbação na respectiva matrícula. Só depois de feita a averbação, o interessado poderá promover a supressão da floresta ou outra forma de vegetação nativa existentes no imóvel e objeto da autorização.

Podemos concluir, portanto, que somente a autorização do órgão florestal não é suficiente para que o interessado promova o desmatamento da área, fato que só poderá ocorrer

---

<sup>35</sup> Segundo Nicolau Balbino Filho, em seu livro **Direito Imobiliário Registral**, especializar é um princípio do Direito Registral Imobiliário que se consubstancia na “individualização que se lança no registro, inerente ao bem objeto do direito real sobre o qual recai o negócio jurídico” ou seja, o princípio de especialidade significa que toda inscrição deve recair sobre um objeto precisamente individuado.

depois que o Termo de Preservação de Florestas for averbado no Registro de Imóveis, conforme determina o artigo 16, § 8º, da Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, que modificou o Código Florestal.

Vale dizer, a título de complemento, que a emissão do Termo de Preservação de Florestas, documento oficial emitido pelo órgão florestal, não dá eficácia legal à Reserva Florestal, o que ocorrerá através da sua averbação no Registro de Imóveis. Assim, somente após a consumação da averbação, é autorizada a supressão da mata. A averbação da Reserva Legal tem como única finalidade autorizar o interessado a desmatar o imóvel, não constituindo empecilho para o exercício de outros direitos sobre a propriedade imobiliária.

Pode-se notar a própria essência da limitação administrativa, que se consubstancia na restrição de só se permitir o desmatamento de uma parte da propriedade. Se esta limitação não existisse, poderia o proprietário rural desmatar toda a propriedade. No entanto, como está limitação administrativa se faz presente, só é permitido desmatar uma parte dela e preservar pelo menos 20%.

O já citado Francisco José Resende dos Santos, presidente da Associação dos Serventuários de Justiça do Estado de Minas Gerais ressalta:

A limitação administrativa da Reserva Legal só restringe o desmatamento e a alteração da destinação da parte gravada com a Reserva. Só deverá existir para desmatar e não para outros atos do proprietário no imóvel. Poderá ele utilizar o imóvel, arrendar, dar em garantia hipotecária, em usufruto, constituir bem de família, vender, doar e praticar quaisquer outros atos, próprios de quem tem o direito de propriedade, sem ser molestado por ninguém. (SANTOS, 2007)

Uma questão que poderia ser levantada diz ainda respeito ao fato da lei determinar a averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel, uma vez que as próprias as limitações administrativas não são registradas ou averbadas. Essa questão reside na necessidade de se dar publicidade à Reserva Florestal Legal, a fim de que futuros adquirentes do imóvel rural saibam exatamente onde está localizada, podendo precisar seus limites e confrontações, já que, em tese, a Reserva Legal poderia ser demarcada em qualquer lugar na propriedade. Essa providência encontra amparo legal pelo fato de que, uma vez demarcada, fica vedada a alteração de sua destinação, inclusive nos casos de transmissão, a qualquer título, nos casos de desmembramento ou de retificação de área, evitando que terceiros adquirentes possam ser induzidos a erro no ato da compra do imóvel rural.

Ainda sobre a questão da obrigatoriedade da averbação da Reserva Florestal Legal, posiciona-se o jurista Miguel Reale no sentido de que a norma fere o direito adquirido<sup>36</sup> de cada proprietário rural, assim como o ato jurídico perfeito resultante da aquisição do imóvel, contrapondo-se à posição daqueles que defendem a obrigação do proprietário de recuperá-la, numa evidente arbitrariedade imposta pela lei, como menciona o jurista.

Prosseguindo, o doutrinador salienta que inexistente fundamento legal que obrigue o proprietário a reconstituir a Reserva Florestal Legal às suas expensas, numa evidente tentativa de se transferir aos proprietários de terras particulares a responsabilidade que a Constituição Federal atribuiu à União de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (BRASIL C. F., 2005, p. 68, artigo 115, parágrafo 1º, inciso I)”.

Inexiste, portanto, norma legal que obrigue os proprietários de terras particulares a promoverem a restauração de desmatamentos havidos no passado, feitos por proprietários anteriores, sendo inegável a constituição do ato jurídico perfeito e do direito adquirido de não fazer.

Na realidade, os doutrinadores mais respeitados do país, como Celso Ribeiro Bastos<sup>37</sup>, questionam o fato de o Estado desonerar-se de suas responsabilidades ambientais repassando-as aos particulares, sem qualquer tipo de indenização. Segundo o jurista, é inadmissível obrigar uma parcela da população a arcar com a defesa do interesse público sem motivos fortes o suficiente para tanto. E complementa:

E o só fato de se tratarem de proprietários de terras rurais ou de particulares que exploram a agricultura ou a pecuária não os torna uma categoria passível de tratamento diferenciado aos demais particulares que não sejam nem proprietários rurais, ou não explorem de forma alguma a atividade agrícola, para fins de arcarem estes com a preservação do meio ambiente, na busca de uma sadia qualidade de vida de todos. A situação, não fosse inconstitucional, seria completamente absurda e, nesta medida, inadmissível. (BASTOS, 1999, p. 38).

Vale mencionar que a eventual obrigação do proprietário de imóvel rural de reflorestar as áreas de Reserva Florestal Legal tem-se constituído em um debate fervoroso em nossos superiores Tribunais, especialmente em casos onde já tenha adquirido a área já desmatada pelo proprietário anterior.

---

<sup>36</sup> Segundo o Dicionário Jurídico Referendado (autoria de Ivan Horcaio), a Lei de Introdução ao Código Civil determina que direito adquirido é aquele que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aquele cujo começo do exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável a arbítrio de outrem. Qualquer alteração na estrutura jurídica da empresa não afeta os direitos adquiridos por seus empregados. A mudança na propriedade ou na estrutura jurídica da empresa não afetará os contratos de trabalho dos respectivos empregados. Base Legal : Artigo 5º, Inciso XXXVI – A Lei não prejudicará, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

<sup>37</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.952-0 intentada em 01 de Fevereiro de 1999.

Segundo dados disponibilizados no portal eletrônico da Sociedade Rural Brasileira<sup>38</sup>, as posições do Judiciário são divergentes: Os Ministros da segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça têm entendido que o comprador de imóvel desprovido de área de vegetação nativa para a composição da reserva legal é obrigado a reflorestar, ou, pelo menos, a separar parte da área do imóvel, destinando-a à regeneração natural, e cercando-a, para impedir o acesso de gado e de pessoas, o que garantiria o reflorestamento natural com vegetação nativa (RESP 263383).

A justificativa legal apresentada pelos Ministros reside no entendimento de que os novos proprietários da área teriam "responsabilidade objetiva" quanto aos danos ambientais verificados em sua propriedade, já que consideram que a inexistência de área de reserva legal é considerada uma espécie de dano ambiental. O fato se agrava ainda mais quando verifica-se que a aquisição do imóvel tenha ocorrido na vigência da legislação que impõe tal restrição de uso (só desmatar um imóvel rural desde que se mantenha uma porção de terras cobertas de matas nativas, à título de reserva legal), o que ocorre desde 23 de Janeiro de 1934, se o imóvel tiver matas previamente classificadas pelo Poder Público como "protetoras", ou, na grande maioria das hipóteses, a partir de 15 de Setembro de 1.965, com o advento do Código Florestal, que criou a figura da "reserva legal", como área a ser destacada e destinada, no momento dos iniciais desmates, à preservação.

Em sentido contrário, os Ministros da 1ª Turma, têm decidido que não se pode obrigar o proprietário de área rural a reflorestar, ou vedar para deixar reflorestar naturalmente, parte de área de sua propriedade, se ele já a adquiriu sem cobertura de vegetação destinada à área de reserva legal (RESP 218120). Esta posição é justificada pela faculdade que possui o Poder Público de fazê-lo, o que estaria plenamente coadunado com o estabelecido no artigo 18 do Código Florestal, que trata do tema em relação às áreas de preservação permanente, assim dispondo: "Nas terras de propriedade privada, onde seja necessário o florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente, o Poder Público Federal poderá fazê-lo sem desapropriá-las, se não o fizer o proprietário".

Entendem, ainda que somente a existência denexo causal entre a conduta do proprietário da área (responsável efetivo pelo desmate) e o dano ambiental (inexistência da área de reserva legal), seria determinante para a obrigação de se recuperar a vegetação, afastando a idéia da aplicação da responsabilidade objetiva.

---

<sup>38</sup> Dados coletados no site da Sociedade Rural Brasileira (2006).



Além disso, fundamenta este entendimento no inciso “a” do artigo 16 do próprio Código Florestal onde está estabelecido que "as derrubadas de floretas nativas, primitivas ou regeneradas, só será permitida, desde que seja, em qualquer caso, respeitado o limite de 20% da área de cada propriedade com cobertura arbórea localizada, a critério da autoridade competente".

Assim sendo, no entendimento desta Turma Recursal, em obediência a tal norma, não há como atribuir ao atual proprietário de uma área rural desmatada por antecessores, a obrigação de reflorestar, se o Poder Público não providenciou, à época do efetivo desmate os procedimentos para que tal ocorresse de forma a preservar uma área de reserva legal devidamente demarcada pelo próprio Poder Público.

Muitos juízes, no entanto, entendem que a reserva legal compõe parte de terras de domínio privado e constitui verdadeira restrição do direito de propriedade, não sendo, portanto, indenizável. Essa corrente sustenta sua posição no fato de que a Lei n. 4.771/65 não deixa dúvidas de que o proprietário é o responsável por danos ocorridos em seus domínios, não havendo distinção entre danos praticados por atos próprios ou por terceiros. Disso conclui-se que a aquisição da propriedade sem a delimitação da reserva legal não exime o adquirente da obrigação de recompor tal reserva.

A questão está longe de ser pacificada em nossos tribunais. A 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais decidiu no Acórdão nº 1.0517.05.978219-6/001, por maioria de votos, que, ante o contexto constitucional vigente, a averbação de área de reserva legal deve ocorrer ainda que no terreno inexista área de floresta. A relatora da apelação interposta pelo Ministério Público, desembargadora Maria Elza de Campos Zettel, ao analisar o art. 225 da Constituição Federal, entendeu que:

Ante a imensa devastação do meio ambiente, entender que a reserva legal se limita apenas às propriedades rurais que tenham vegetação nativa, é esvaziar por completo a finalidade da reserva legal, e mais, é consagrar uma interpretação que desprestigia o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Complementando, asseverou que:

O importante é impor a Reserva Legal a toda e qualquer propriedade rural, ainda que inexista vegetação nativa, já que é dever do proprietário promover a recuperação da área devastada, uma vez que a aquisição da propriedade sem a delimitação da Reserva Legal não exime o adquirente da obrigação de recompor tal reserva. (Zettel, 2004).

A decisão, contudo, não foi unânime, pois o desembargador Cláudio Costa divergiu dos votos dos seus colegas, entendendo desnecessária a averbação.

A nosso ver, a lógica jurídica da 1º Turma do Superior Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo parece ser mais arraçoada e consistente do que a da 2º Turma. Entretanto, importante frisar que produtores rurais não podem ser obrigados a conviver com este cenário de insegurança jurídica até que seja padronizado um entendimento sobre o assunto.

Assim, a única alternativa que assiste aos proprietários rurais que se virem demandados pelo Poder Público, ou pelo Ministério Público, a, de forma coercitiva reflorestarem seu imóvel rural, caso não sejam os responsáveis por este desmatamento reside na possibilidade de invocarem o entendimento sedimentado pela 1º Turma do STJ e de pareceres de alguns doutrinadores, como por exemplo, do Professor Miguel Reale, que, já em 1998, foi taxativo ao lecionar:

Não é possível deixar de realçar, incontinenti, quanto é ruína para a economia nacional a "reserva legal" instituída sem as devidas cautelas, pois, sendo ela exigida de maneira indiscriminada, estão ameaçadas as grandes plantações de cana de açúcar, de soja, de milho, de laranjas, etc., além dos desmatamentos feitos em razão e para fins de criação de gado de leite e de corte, assim como para rebanhos de ovinos e caprinos! Imagine-se o que aconteceria se os respectivos produtores fossem obrigados a criar tão desastrosa reserva legal, com a obrigação de reconstituí-la, ao ver de autoridades prepotentes! Não há dispositivo constitucional, nem tampouco norma legal que obrigue os proprietários a restaurar por sua conta os desmatamentos havidos, não raro efetuados por proprietários anteriores, sendo inegável a constituição de fato jurídico perfeito e direito adquirido de não fazer. A suposta imposição aos proprietários rurais da obrigação de reflorestar por conta própria, só é fruto de lastimável ignorância do Direito pátrio. (REALE, 1998, p. 17).

Como mencionado, a grande celeuma é com relação aos proprietários que adquiriram a terra antes da publicação do Código Florestal, situação comum em um Estado com histórico secular de produção agrícola. Atualmente, apenas 14% do Estado, ou 3,4 milhões de hectares, ainda tem cobertura natural, entre mata, cerrado, campo, várzea, restinga e mangue, a grande maioria fragmentada. Nesta conta entram as unidades de conservação particulares, municipais, estaduais e federais, Áreas de Preservação Permanente, como topos de morro e margem de corpos d'água, além das Reservas Florestais Legais.

Mônika Bergamaschi, diretora-executiva da ABAG (Associação Brasileira de Agribusiness) de Ribeirão Preto-S.P., calcula que o gasto de recuperação da mata - R\$ 10 mil por hectare -, somado a uma redução na área produtiva, se choca com a "vocalização agroindustrial do País", com impactos econômicos e sociais. E compara a terra com uma casa.

"Você tem cinco quartos, e dizem que um deles você não pode usar. Em cima de que dados técnicos 20% não podem ser usados?", questiona.

No entanto, uma recente decisão oriunda do Superior Tribunal de Justiça parece indicar os caminhos que nossos julgadores tomarão ao lidar com esse tema, onde ganha força a corrente jurisprudencial que entende ser obrigatória a averbação da Reserva Florestal Legal nas propriedades rurais:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº. 18.301 - MG  
(20040075380-0)

RELATOR: MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE M.G.

T. ORIGEM : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE M.G.

IMPETRADO : JUIZ DE DIREITO DE ANDRELÂNDIA – M.G.

EMENTA - ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO. AVERBAÇÃO DE RESERVA FLORESTAL. EXIGÊNCIA. CÓDIGO FLORESTAL. INTERPRETAÇÃO.

1. - O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito que a Constituição assegura a todos (art. 225 da CF), tendo em consideração as gerações presentes e futuras. Nesse sentido, **desobrigar os proprietários rurais da averbação da reserva florestal prevista no art. 16 do Código Florestal é o mesmo que esvaziar essa lei de seu conteúdo.**

2. - Desborda do mencionado regramento constitucional portaria administrativa que dispensa novos adquirentes de propriedades rurais da respectiva averbação de reserva florestal na matrícula do imóvel.

3. - Recurso ordinário provido. (BRASIL, 2007, grifo nosso).

Um dos principais fundamentos da decisão acima, reside no fato de que o julgador entendeu que, desobrigar os proprietários da averbação é o mesmo que esvaziar a lei de seu conteúdo. Mesmo entendimento firmado em relação ao adquirente, por qualquer título, no ato do registro da propriedade, afirmando haver nenhum sentido em desobrigá-lo das respectivas averbações, “porquanto a reserva legal é regra restritiva do direito de propriedade, tratando-se de situação jurídica estabelecida desde 1965”. Finalizou o relator, ressaltando que essa restrição completará 40 anos em setembro próximo, tempo suficiente à incorporação cultural, não se justificando que, atualmente, haja proprietários resistentes à mencionada reserva.

#### **4.8 – A Medida Provisória nº 2.166-67 de 24 de Agosto de 2001**

Ao tratarmos da questão relativa à “Reserva Florestal Legal”, um tema recorrente diz respeito às sucessivas reedições da Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de Agosto de 2001 que alterou o Código Florestal Brasileiro. A Medida Provisória é um mecanismo legal, introduzido na Constituição de 1988 e criada para dar ao governo um meio ágil de atuar em assuntos considerados relevantes e urgentes. Editadas, têm força de lei imediata e podem ser

reeditadas infinitamente até serem aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional. No entanto, o que parecia uma excelente idéia, aos poucos vem se transformando numa grande celeuma jurídica. A reedição das MPs, com conseqüentes alterações no conteúdo das leis, acaba afetando fortemente a justiça. Para alguns juristas, o abuso das medidas provisórias tornou-se um instrumento mais autoritário que o decreto-lei da época da ditadura militar.

A Constituição Federal, em seu artigo 62, determina :

Art. 62 - Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

Parágrafo terceiro - As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos parágrafos 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do parágrafo sétimo, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

Parágrafo quarto - O prazo a que se refere o parágrafo terceiro contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

Parágrafo quinto - A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

Parágrafo sexto - **Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação**, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

Parágrafo sétimo - **Prorrogar-se-á uma única vez por igual período** a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. (BRASIL, 2005, p. 47, grifo nosso)

Porém, a situação fática atual é bem diferente daquela prevista na norma. o Presidente da República dispõe, nos casos de relevância e urgência – um conceito um tanto quanto vago –, da edição de medidas provisórias, que têm força de lei e hoje trancam a pauta de votação se não forem apreciadas no prazo de 45 dias<sup>39</sup>. Mas sequer a utilização desse instrumento é aplicada como garantia de uma rápida tramitação, como é o caso atual da MP que altera o Código Florestal, causando um panorama de verdadeira insegurança jurídica ao longo dos anos.

<sup>39</sup> Figueiredo & Limongi (2001, p. 104) apresentam interessante estudo que mostra o destino dos projetos de lei – PLs no Congresso Nacional segundo a iniciativa (Poder Legislativo ou Executivo), entre os anos de 1989 e 1998. Assim, dos 16.217 PLs apresentados pelo Legislativo, apenas 262 (1,6%) foram transformados em lei no período, 246 (1,5%) rejeitados, 114 (0,7%) vetados totalmente e 15.595 (96,2%) continuavam em tramitação, haviam sido retirados pelo autor ou arquivados. Esse quadro muda totalmente quando a iniciativa é do Executivo: não computadas as leis orçamentárias e as MPs, foram apresentados 655 projetos de lei ordinária, incluindo medidas administrativas e outras matérias legislativas, dos quais 350 (53,4%) foram transformados em lei e apenas 115 (17,6%) continuavam em tramitação ao final do período. Incluindo-se as leis orçamentárias e as MPs, o percentual de aprovação chega a quase 80%.

Tal insegurança deve-se às modificações feitas no Código Florestal desde meados da década de 90, através de medida provisória, que foi sucessivamente reeditada antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 32, de 2001 – que não permitiu mais esse procedimento –, tomando, a partir daí, o nº definitivo de 2.166-67, de 2001. Mencionada MP ainda não foi convertida em lei e nem perdeu validade, ou seja, continua produzindo efeitos nos dias atuais, conforme previsão do art. 2º da citada Emenda. Todavia, o Congresso Nacional pode voltar a apreciá-la a qualquer momento.

Os proprietários rurais, hoje, buscam mensurar até onde os atos do Executivo, decorrentes da edição de Medidas Provisórias, podem ser anulados pelo Legislativo ou pelo Judiciário. Quais terão vigência plena e quais serão rechaçados por inconstitucionalidade? É o caso das sucessivas reedições da MP que altera o Código Florestal, que acabam gerando insegurança, deixando em segundo plano o exercício da cidadania plena e causando repercussões no campo: suspensão de investimentos, insegurança jurídica, desvalorização patrimonial, êxodo rural.

Segundo a Confederação Nacional da Agricultura, a sucessiva reedição de Medidas provisórias propicia insegurança jurídica, porque é provisória e a cada reedição pode sofrer modificações ao sabor do momento. Isso ocorre porque em termos práticos, o executivo está usurpando a função do legislativo ao legislar através de edição de Medidas Provisórias (normalmente o faz quando não tem interesse em discutir a questão no legislativo), que dada a morosidade da Congresso Nacional, não são votadas. Assim, o Governo abusa desse instituto porque, uma vez editada, a MP têm validade legal até que seja aprovada pelo Congresso e convertida em lei. Como não é votada, acaba sendo reeditada sucessivamente e a cada reedição, o Executivo modifica o texto como lhe convém.

Com o Código Florestal Brasileiro não foi diferente. A insistente empreitada governamental iniciou-se com a edição da Medida Provisória nº 1.511 de 25.07.96, a qual, dentre outras foi sucedida pelas Medidas Provisórias de números 1.605/97, 1.736/99, 1.885/99, 1936/99, 1.956/2000, que contaram com várias, ininterruptas e sucessivas edições, até a atual, de n. 2.166-67, de 24.08.2001, via da qual pretende a chefia do Poder Executivo Federal alterar os artigos 1º, 4º, 14, 16 e 44, acrescentando outros dispositivos à Lei Federal nº 4.771/65, com alteração ainda do art. 10, da Lei Federal n. 9.393, de 19.12.96, que dispõe sobre o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR), dando por fim outras providências.

Citando Beviláqua, o jurista Lopes (1959, p. 41) afirma que “se a execução da Lei depender de regulamento, a sua obrigatoriedade fica subordinada à publicação de sua regulamentação e o prazo para vigência contar-se-á a partir da publicação do regulamento”.

Assim, conforme entendimento sedimentado durante o 4º Congresso de Meio Ambiente do Ministério Público do Estado de São Paulo, a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24.08.2001 padece de insanáveis vícios formais e materiais que a caracterizam como ato afrontoso à Constituição Federal, o código máximo da nação.

Outra questão bastante debatida entre os estudiosos do direito, diz respeito á outorga de competência ao CONAMA para que este órgão possa, através de meras resoluções, estabelecer espécies de intervenções consideradas como de utilidade pública ou interesse social, especialmente no que diz respeito às Áreas de Preservação Permanente (Resoluções 302 e 303). A análise deste tema, apesar de relevante, não constitui objeto deste trabalho.

#### **4.9 – O Decreto Estadual nº 50.889 de 16 de Junho de 2006**

Visando regulamentar parte da Lei Florestal, o Governador do Estado de São Paulo Cláudio Lembo, publicou o decreto nº 50.889 de 16 de Junho de 2006, que atualmente encontra-se em processo de revisão e determina a averbação da Reserva Florestal Legal nas propriedades rurais e, quando não existente, obriga a sua recomposição ou regeneração no Estado de São Paulo.

O texto do decreto flexibiliza a recomposição da área de Reserva Florestal Legal nas propriedades rurais, ao permitir a utilização de espécies de valor comercial por período determinado, desde que acompanhado da formação de um sub-bosque de essências nativas e a sua exploração seja compatível com o processo de recuperação da área. No entanto, um problema a ser enfrentado diz respeito à ausência de regras claras para a submissão de projetos do Departamento Estadual de Proteção aos Recursos Naturais (DEPRN) – órgão responsável pela análise e aprovação desses projetos - o que pode acabar retardando a revegetação no Estado, além de criar sérias dificuldades para que os pequenos e médios produtores possam atender à legislação.

Como novidades, o decreto definiu instrumentos e criou novos, como o Cadastro Estadual da Reserva Legal e a regularização da Servidão Florestal, recebendo elogios e moções de apoio de Organizações Não Governamentais ligadas à preservação ambiental, como o Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental, que se pronunciou oficialmente através de sua assessoria de imprensa:

O Estado de São Paulo está na vanguarda do processo de manutenção da reserva legal, diante da edição do decreto assinado pelo governador Cláudio Lembo. Há um enorme passivo ambiental desde a edição da Lei 4.771, ou Código Florestal, de 1965. Há 31 anos a exigência existe e poucas iniciativas foram tomadas para sanear este passivo. Agora, com a atual edição do decreto estadual paulista nº 50.889, de 16 de junho de 2006, propõe-se uma forma razoável de compensação. Mesmo assim, produtores e fazendeiros insistem em não cumprir com objetivo, valorizando o lucro momentâneo, na continuidade do determinismo histórico de sacrificar mais e mais os ecossistemas, a biodiversidade e a produção natural de água”, afirma o presidente do PROAM – Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental, Carlos Bocuhy. (INSTITUTO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL, 2006).

O decreto permite também que as propriedades rurais que já se encontram inteiramente ocupadas com culturas de interesse econômico, constituam suas áreas de Reserva Legal em outras propriedades, desde que atendidos aos critérios estabelecidos neste decreto, o que evita que esses produtores rurais sejam obrigados a erradicar plantios comerciais para a constituição da área de Reserva Legal. Regulamentou-se também a recomposição da Reserva Legal de forma gradativa, em um prazo de 30 anos, sendo permitida ainda a exploração econômica das áreas já recuperadas, mediante aprovação do DEPRN.

A Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo manifestou-se oficialmente a respeito do Decreto em questão, afirmando:

O estímulo à criação e manutenção das reservas legais deverá ter reflexos ambientais positivos, pois o Estado de São Paulo possui apenas 13% de seu território coberto com vegetação nativa e, apesar de 31% estar ocupado com atividades agrícolas, ainda dispõe de áreas para a recomposição de reserva legal. Os estudos apontam que, com a introdução de práticas pecuárias intensivas, há uma tendência de redução das áreas ocupadas por pastagens, que atualmente ocupam 41% do território paulista. (SÃO PAULO, 2006)

Por outro lado, algumas críticas foram feitas ao Decreto nº 50.889/06, dentre elas o fato de que o cumprimento da obrigatoriedade da manutenção de áreas de Reserva Legal vem sendo postergado desde a criação do novo Código Florestal Brasileiro, que institui este procedimento com base nos artigos 14 e 16. Além disso, produtores reclamam que a recuperação da área florestal será feita à custa da redução da área de cultivo. O fato é que sem a regularização ambiental da propriedade com a averbação da Reserva Legal, os produtores encontram várias dificuldades, como por exemplo, para obtenção de financiamentos oficiais. Há alguns anos, algumas instituições, como o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) passaram a exigir a averbação da Reserva Florestal Legal como pressuposto para a concessão de empréstimos ao produtor rural.

Reagindo às críticas, o então Secretário do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, Professor José Goldemberg, encaminhou comentários acerca do artigo (registrado no CCTC-IEA sob número HP-90/2006) denominado "Reserva legal: obrigatoriedade e impactos na agropecuária paulista", publicado no site do Instituto de Economia Agrícola, onde salienta:

Prezados Senhores,

O artigo "Reserva Legal – Obrigatoriedade e impactos na agropecuária paulista", assinado por Vs.Sas. e publicado no "Análises e Indicadores do Agronegócio", volume 1, nº 6, junho/2006, no site do Instituto de Economia Agrícola, contém dados e informações que julgamos por bem esclarecer, para que não parem dúvidas acerca dos objetivos do Decreto Estadual nº 50.889, de 16 de junho de 2006.

Em primeiro lugar, constitui um equívoco afirmar que a exigência da reserva legal tem tido seu cumprimento postergado, pois, em todo processo de licenciamento ambiental em propriedades rurais, os órgãos da Secretaria do Meio Ambiente do Estado têm reiterado a necessidade de averbação dessa área.

Em segundo lugar, salientamos que a área em uso no Estado para lavouras é de 6,7 milhões de hectares, onde a exigência de cumprimento do que determina o Código Florestal será mais relevante. Calculando-se 20% sobre a área de 6,7 milhões de hectares, teremos 1,34 milhão de hectares.

O texto enfatiza que a recuperação da área florestal será feita às custas da redução da área de cultivo, o que é inteiramente incorreto. O decreto em questão tem, justamente, a finalidade de permitir que a recuperação se dê também em outras áreas, fora da propriedade produtiva, sobretudo em áreas de menor valor econômico, inclusive em unidades de conservação. O decreto permite, ainda, que a recuperação da área de reserva legal seja feita num prazo de até 30 anos, o que o artigo não menciona.

Com base nos custos para recomposição apresentados no artigo – R\$ 4 mil por hectare –, o setor teria de despendar R\$ 5,36 bilhões para recuperar a área de 1,34 milhão de hectares de reserva legal.

É preciso ponderar, no entanto, que esse valor deverá ser investido ao longo de 30 anos, que é o prazo estabelecido pelo decreto para a recuperação das reservas legais. Isto quer dizer que o custo anual seria de R\$ 178 milhões, para um setor que, conforme o próprio artigo, fatura R\$ 21,3 bilhões por ano. Assim, o custo da recomposição corresponderia a pouco mais de 1% do faturamento do setor.

Além disso, a área destinada à reserva legal pode ter utilização econômica mediante um plano de manejo, reduzindo as despesas com a recomposição da reserva legal a menos de 0,5% da renda bruta do setor.

Sendo o que tínhamos a esclarecer, subscrevemo-nos mui

Atenciosamente,

Professor José Goldemberg - Secretário do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (GOLDEMBERG, 2006).

Recentemente, a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), através de seu departamento jurídico, interpôs junto ao Tribunal de Justiça Paulista, uma medida judicial consistente em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contestando a forma pela qual o Estado de São Paulo está regulamentando a matéria: através de um Decreto,



quando tal ato somente poderia ocorrer através de lei, onde pleiteia a suspensão dos efeitos do mencionado decreto até que ocorra o julgamento da ADin interposta.

Além de questionar a forma de regulamentação da matéria, salienta a necessidade de se estudar de forma mais aprofundada a aplicabilidade dos conceitos envolvidos na temática “Reserva Legal”, tais como viabilização de mecanismos de recomposição, regeneração e compensação da Reserva Florestal Legal, através do aprimoramento de mecanismos teórico-institucionais que possam de fato conduzir a uma melhoria ambiental no Estado de São Paulo.

#### **4.10 – Servidão Florestal**

No ano de 1991, o artigo 99 da lei nº 8.171 previa a obrigação da recomposição da Reserva Florestal Legal num percentual de 1/30 a cada ano, assim dispendo:

A partir do ano seguinte ao de promulgação dessa lei, obriga-se o proprietário rural, **quando for o caso**, a recompor em sua propriedade a Reserva Florestal Legal, prevista na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1.965, com a nova redação dada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1.989, mediante o plantio em cada ano, de pelo menos um trinta avos da área total para completar a referida Reserva Legal. (BRASIL, 1991, p. 37, grifo nosso).

Como já mencionado neste trabalho, as seguidas edições de Medidas Provisórias passaram a nortear os rumos da política florestal brasileira e sendo assim, no ano de 1998 este artigo é revogado pela Medida Provisória nº 1.736/98, revogando-se então a obrigação da recomposição e concedendo-se autorização legal para incluir-se o cômputo da Área de Preservação Permanente como Reserva Florestal Legal (1.736-31), através da inclusão do parágrafo 4º no artigo 16.

Porém, no ano de 2000, através de outra Medida Provisória, a de nº 1.956/50, o artigo 99 retorna ao cenário jurídico, restabelecendo-se a obrigatoriedade da recomposição e o cômputo da Área de Preservação Permanente para a formação do percentual exigido a título de Reserva Florestal Legal restringe-se às áreas onde a soma da Área de Preservação Permanente e da Reserva Florestal Legal correspondessem a 50% do imóvel, conforme ensina Santos (2004, p. 03).

A atual redação do artigo 44 do Código Florestal Brasileiro da mesma Medida Provisória nº 1.956-50 do ano de 2000, também pode ser considerado um marco inovador, uma vez que estabeleceu a recomposição de 1/10 da Reserva Florestal Legal a cada 03 anos e

criou a possibilidade de sua compensação em outras áreas, observados os requisitos do inciso III.

As inovações legais trazidas pela já citada Medida Provisória não pararam por aí. O artigo 44-A instituiu a chamada servidão florestal, consistindo na renúncia de forma voluntária, de caráter temporário ou definitivo, de supressão de mata nativa contida na Reserva Florestal Legal ou na Área de Preservação Permanente e o artigo 44-B, por seu turno, acabou por instituir o chamado Sistema de Cota de Reserva Florestal.

O vocábulo “servidão” tem origem no latim *servitudo*, que significa sujeição, submissão. Tal instituto corresponde a uma “restrição à faculdade de uso imposta ao proprietário de um bem em proveito de terceiro” (ACQUAVIVA, 1993).

Segundo Diniz (1991, p. 77), as servidões em geral, são também conceituadas como “direitos reais de gozo sobre imóveis que, em virtude de lei ou vontade das partes, se impõem sobre o prédio serviente em benefício do dominante”.

Tal como consta em nosso ordenamento jurídico, trata-se de um direito que impõe encargos e limita o direito de propriedade sobre determinado imóvel, chamado serviente, em proveito de outro, denominado dominante. É considerado direito real e não pessoal, uma vez que o indivíduo goza desse direito em virtude de ser proprietário do imóvel beneficiado. Cessando a relação de domínio com o imóvel, cessa também o seu direito, o qual acompanha o bem, ou seja, o direito do titular se prende à coisa e não à pessoa, que o detém apenas enquanto perdurar a relação dominical.

Vale mencionar que a servidão não se confunde com o usufruto, posto que este implica na cessão de uso e gozo do bem, podendo recair em um bem móvel e constituir-se em proveito pessoal, ao passo que a servidão somente recai sobre bens imóveis e somente constitui-se em benefício real.

A servidão florestal tratada pelo Código Florestal Brasileiro não é de direito público, pois não é instituída pelo Poder Público, mas sim pelo particular, o proprietário do imóvel rural, podendo ser interpretada como um instituto não idêntico, mas análogo da servidão acima tratada, por possuir características próprias.

Trata-se de um mecanismo que permite a todo proprietário de imóvel rural que possua Título de Domínio, oferecer uma parte de seu imóvel para que possa esta figurar como Reserva Florestal Legal de terceiros, contanto que esteja localizada na mesma bacia hidrográfica, possibilitando que o dono de uma área possa emitir um certificado e negociar um valor com os interessados na preservação dessa área, a fim de compensar a destruição da área que deveria ser instituída como Reserva Florestal Legal em suas terras.

Em síntese, o proprietário de um imóvel que não atenda às exigências de Reserva Florestal Legal poderá adquirir, por servidão florestal, área excedente de outro imóvel que passará a cumprir o papel de imóvel serviente em favor daquele que será imóvel dominante, ainda que não sejam contíguos.

Discorrendo sobre o assunto, Silva (2002, p. 189) conclui que a servidão florestal prevista no artigo 44-A do Código Florestal Brasileiro, na realidade, não se trata da mesma servidão ou limitação consagradas por nosso ordenamento jurídico no âmbito administrativo, uma vez que inexistente a relação prédio serviente/prédio dominante bem como qualquer vínculo entre coisa serviente (o imóvel particular) e um bem de domínio público (servidão pública), sustentando haver apenas uma *aparência* de servidão, ante a existência de vínculo entre bem serviente (a própria floresta) e o interesse ambiental, afeto à toda sociedade. E prossegue:

O que se está denominando *servidão florestal* é uma reserva de floresta no interesse do meio ambiente, que é semelhante à Reserva Legal, com a diferença que a reserva não é legal, mas voluntária. Então, o que se tem, é *uma reserva voluntária de floresta* (o art. 44-B fala em reserva legal instituída voluntariamente), ou seja, o proprietário renuncia direitos de supressão e de exploração da vegetação nativa, impondo à própria propriedade limitações de uso da mesma natureza e limites que os estabelecidos para a reserva legal (Ibid., p. 190).

Assim, segundo Antunes (2005), a servidão florestal, ao contrário da servidão administrativa regulada pelo Código Civil não pode ser considerada uma limitação ao uso da propriedade, pois sua constituição é de caráter voluntário e incide sobre um imóvel específico, ao passo que, para que se configure uma limitação administrativa à propriedade deverá sempre existir um interesse público genérico e abstrato incidente sobre propriedades indeterminadas, e decorrentes de lei expressa.

Assim dispõe o artigo 44-A do Código Florestal Brasileiro :

O proprietário rural poderá instituir servidão florestal, mediante a qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, localizada fora da reserva legal e da área com vegetação de preservação permanente.

§ 1º A limitação ao uso da vegetação da área sob regime de servidão florestal deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a Reserva Legal.

§ 2º A servidão florestal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, após anuência do órgão ambiental estadual competente, sendo vedada, durante o prazo de sua vigência, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade. (BRASIL, 2005, p. 64).

A lei determina, portanto, que servidão florestal pode ser instituída por prazo determinado ou indeterminado e nos termos do parágrafo 2º é resolúvel, uma vez que apenas durante o prazo de sua vigência é vedada a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade, não sendo dispensada a sua averbação à margem da matrícula do imóvel para produzir efeitos e ter validade contra terceiros (SILVA, 2002, p. 189).

Com relação ao aspecto fiscal, vale frisar que as áreas de servidão florestal podem ser excluídas da incidência do Imposto Territorial Rural (ITR)<sup>40</sup>, bastando para tanto, que o contribuinte protocolize o Ato Declaratório Ambiental (ADA) no Ibama ou em órgãos ambientais estaduais delegados por meio de convênio no prazo de até 6 (seis) meses, contado a partir do término do prazo fixado para a entrega da declaração, que as áreas estejam averbadas no registro de imóveis competente na data de ocorrência do fato gerador e que atendam ao disposto na legislação pertinente.

#### **4.11 – Complementaridade entre a áreas de Reserva Florestal Legal e de Preservação Permanente**

Como já mencionado anteriormente, nossa legislação ambiental surge ante a necessidade de regular no âmbito nacional a relação entre sociedade e natureza, estabelecendo limites à utilização dos recursos naturais, além de cominar sanções aos agentes causadores de qualquer espécie de degradação ambiental.

As próprias normas do Código Florestal possuem caráter impositivo, de natureza restritiva de direitos ou punitiva, impondo obrigações, limites de utilização e penalidades que visam disciplinar e minimizar os efeitos decorrentes da ação antrópica.

Na atualidade, os parâmetros destinados à regularização da Reserva Florestal Legal estão disciplinados na Medida Provisória nº 2.166-67 de 24 de Agosto de 2001, tendo seus efeitos prorrogados em função da Emenda Constitucional nº 32, que promoveu alterações na redação original do artigo 44 do Código Florestal Brasileiro, vigorando a partir de então, nos seguintes termos:

---

<sup>40</sup> Lei nº 6.938, de 1981, art. 17-O, § 1º, com a redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000, art. 1º; Lei nº 4.771, de 1965, art. 44-A, § 2º, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001; RITR/2002, arts. 10, § 3º, e 14; IN SRF nº 256, de 2002, arts. 9º, § 3º, e 13).

O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus §§ 5º e 6º, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente:

I – recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente;

II – conduzir a regeneração natural da reserva legal; e

III – compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento. (BRASIL, 2005, p. 62).

Na realidade, o intuito do legislador ao atribuir os percentuais a serem obedecidos em cada propriedade, foi a busca pela observância às peculiaridades de cada região e do bioma onde estariam inseridas as áreas de Reserva Florestal Legal, conforme estabelecido nos incisos I, II, III e IV do artigo 16 do Código Florestal, considerando diferentes regiões, como a Amazônia, as áreas de cerrado e as demais regiões do país.

No entanto, em face da distribuição fundiária do Brasil e do estado de São Paulo em particular aliada à diversidade de fitofisionomias existentes em nosso país, essa pesquisa ocupa-se em demonstrar que, ao contemplar apenas dois tipos de propriedade (aquelas que possuem área inferior a 30 hectares – consideradas pelo Código Florestal como pequenas - e as demais regiões) e ignorar situações muito peculiares e específicas dentro de cada estado em particular no que tange a áreas com relevo acidentado, climas típicos, vocação florestal dentre outros fatores, acaba regulando a questão da Reserva Florestal Legal de forma extremamente genérica, sem contemplar as características regionais, imprescindíveis para a condução de uma política social e ambiental mais justa e equilibrada.

Outra questão merecedora de atenção diz respeito do fato de que, em grande parte das propriedades rurais, existem também, além das Reservas obrigatórias aqui tratadas, as chamadas Áreas de Preservação Permanente, comumente chamadas APPs. Sobre essas áreas, assim dispõe o Código Florestal em seu artigo 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 seja:

1 - de 30m (trinta metros) para os cursos de d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

2 - de 50m (cinquenta metros) para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50m(cinquenta metros) de largura;

3 - de 100m (cem metros) para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200m (duzentos metros) de largura;

4 - de 200m (duzentos metros) para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 m (seiscentos metros) de largura;

5 - de 500m (quinhentos metros) para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 m (seiscentos metros) de largura;

(Com redação dada pela Lei n. 7.803, de 18.07.89)

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; (Ver: Resolução CONAMA n. 302, de 20.03.02 referente a reservatórios artificiais)

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50m (cinquenta metros) de largura; (Com redação dada pela Lei n. 7.803, de 18.07.89)

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 100m (cem metros) em projeções horizontais;

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) 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. (Com redação dada pela Lei n. 7.803, de 18.07.89) (BRASIL, 2005, p. 10).

Sendo assim, conforme determina o texto legal, essas áreas são aquelas que se localizam, de um modo geral, ao redor de córregos, rios, cursos d'água, nascentes, lagos e lagoas, topos de morro, montes, serras e montanhas. Nos termos do inciso III do parágrafo primeiro do artigo 225 da Constituição Federal<sup>41</sup> não podem ser suprimidas total ou parcialmente, senão com autorização legal.

O espírito do Código Florestal, a sua interpretação teleológica nos leva a afirmar que as florestas de preservação permanente não são suscetíveis de exploração. Aliás, essa a correta interpretação do art. 16 do Estatuto Florestal, quando prevê como ressalva para a exploração da floresta de domínio privado, o fato da mesma ser de preservação permanente (MACHADO, 1989, p. 07).

Anteriormente, dispunha o Código Florestal que nas propriedades onde se verificasse a existência de Áreas de Preservação Permanente, a área a ser preservada a título de 20% de Reserva Florestal Legal não poderia ser computada na primeira. Exemplificando: se em uma propriedade, a Área de Preservação Permanente, por força da existência de um rio,

<sup>41</sup> Brasil C.F. (2005, p. 110), art.225, par. 1º, inciso 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”

toma 35% de sua área, além desse percentual o proprietário ainda teria que preservar os 20% equivalente à Reserva Florestal Legal, comprometendo assim 55% de sua propriedade por força de lei, a título de preservação ambiental.

Através da Medida Provisória de nº 2.166-67, de 24 de Agosto de 2001 que alterou o artigo 16 do Código Florestal, foi acrescentado o parágrafo 6º e passou a se permitir, observados certos requisitos, o cômputo no cálculo do percentual de Reserva Florestal Legal das áreas relativas às florestas e demais formas de vegetação natural consideradas pela lei de preservação permanente. Abaixo, o teor da alteração:

Será admitido, pelo órgão ambiental competente, o cômputo das áreas relativas à vegetação nativa existente em área de preservação permanente no cálculo do percentual de reserva legal, desde que não implique em conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, e quando a soma da vegetação nativa em área de preservação permanente e reserva legal exceder a:

- I - oitenta por cento da propriedade rural localizada na Amazônia Legal;
- II - cinquenta por cento da propriedade rural localizada nas demais regiões do país; III - vinte e cinco por cento da pequena propriedade definida pelas alíneas “b” e “c” do inciso I do § 2º do art. 1º. (BRASIL, 2004, p. 22).

Essa alteração foi considerada de extrema importância e providencial, pois além de manter a proteção ao meio ambiente, à medida que as propriedades continuarão possuindo uma área de preservação ambiental, acaba desonerando os proprietários de terras onde se localizam rios, lagos, córregos, etc., permitindo assim uma exploração maior do potencial produtivo, ante o aumento de área útil de sua propriedade.

Entretanto, ao tratar do cômputo das áreas relativas à vegetação nativa existente em área de preservação permanente no cálculo do percentual de Reserva Florestal Legal, o inciso III da lei considera o total de 25% da “pequena propriedade”, cuja definição é dada pelas alíneas “b” e “c” do inciso “I do § 2º do art. 1º.”, assim dispondo:

Para os efeitos deste Código, entende-se por:

I - Pequena propriedade rural ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do proprietário ou posseiro e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiro e cuja renda bruta seja proveniente, no mínimo, em oitenta por cento, de atividade agroflorestal ou do extrativismo, cuja área não supere:

a) cento e cinquenta hectares se localizada nos estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e nas regiões situadas ao norte do paralelo 13º S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão ou no Pantanal mato-grossense ou sul-mato-grossense;

b) cinquenta hectares, se localizada no polígono das secas ou a leste do Meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão; e

**c) trinta hectares, se localizada em qualquer outra região do País.**

(BRASIL, 2005, p. 08, grifo nosso).

Portanto, o Código Florestal define como pequena propriedade, aquela que possuir uma área até 30 hectares. Sendo assim, para efeito de estudo das normas do Código Florestal Brasileiro no Estado de São Paulo, este só contempla dois tipos de propriedade: as pequenas (até 30 hectares) e as demais, sejam quais forem suas extensões geográficas.

A Portaria nº 44 de 15.09.2004 do D.E.P.R.N., dispõe sobre a flexibilidade da reserva legal, assim determinando:

Esta portaria é destinada especificamente aos pequenos proprietários rurais desde que explorada mediante o seu trabalho pessoal e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiro e cuja renda bruta seja proveniente, no mínimo, em 80% de atividade agroflorestal ou extrativismo, cuja área não supere a 30 ha.

Todo o proprietário, posseiro, assentado ou administrador de assentamento de reforma agrária em área rural tem por obrigação manter, recuperar e averbar, à margem da matrícula de seu imóvel, no mínimo, 20% da área total da propriedade.

No computo da RL será aceita a inclusão das áreas de plantios de árvores frutíferas, ornamentais, industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas, desde que não implique na conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

Será admitida a inclusão de APP no computo da R.L., desde que não implique na supressão da vegetação nativa de outras áreas do imóvel e quando a soma das áreas de APP e do percentual equivalente ao mínimo de 20% da área da propriedade correspondente à RL, exceder a 25% do imóvel com área menor ou igual a 30 ha, ou a 50% do imóvel com área maior do que 30 ha.

Levando-se em consideração que esta pesquisa se ocupa da análise da Reserva Florestal Legal no Estado de São Paulo, a legislação atual nos permite algumas constatações: se o imóvel possuir uma área até 30 ha, para todos os efeitos será considerado como “pequena propriedade”, por força da disposição legal contida no Artigo 1º, parágrafo 2º, Inciso I, alínea “c” do Código Florestal.

Pertencendo a esta categoria, poderá incluir o cômputo da Reserva Florestal Legal na área de Preservação Permanente, observados certos requisitos, além da possibilidade legal de realizar o plantio de árvores frutíferas, ornamentais ou industriais e espécies consideradas exóticas para o cumprimento da manutenção ou compensação da área de Reserva Florestal Legal.

Todas as propriedades que possuírem área superior a 30 hectares estarão sujeitas às mesmas obrigações legais, independentemente de quaisquer fatores, como disponibilidade de área útil para cultivo, pastagem ou quaisquer outras culturas, sem que sejam consideradas ainda as características geomorfológicas presentes. E ainda:



a) Se a Área de Preservação Permanente ocupar até 30% da área total da propriedade, a Reserva Florestal Legal será de 20%, ou seja, o percentual normal determinado pela lei.

b) Se a Área de Preservação Permanente ocupar mais de 30% da área total da propriedade e menos de 50% (ou seja, ocupar uma área entre 30% e 50%), a Reserva Florestal Legal será de (50% – área da Área de Preservação Permanente) – no caso de propriedades consideradas “grandes” pelo Código.

c) Se a APP ocupar mais de 50% da área total da propriedade, não é necessária a instituição de área destinada como sendo Reserva Florestal Legal, já que esta estará inteiramente incluída no cômputo da Área de Preservação Permanente. (No entanto, em hipótese alguma a Área de Preservação Permanente poderá ser reduzida).

Assim, percebe-se que o equilíbrio ambiental é constantemente buscado pela legislação brasileira, através do diálogo que deve ocorrer entre as áreas onde haja interesse de proteção a bens ambientais relevantes e que merecem ser tutelados de forma efetiva por nosso ordenamento jurídico, como as Reservas Florestais Legais e as Áreas de Preservação Permanente.

Assim, o legislador ambiental deve buscar a conciliação entre a necessidade de se proteger o meio ambiente, sem entretanto, ignorar a necessidade de produção agropecuária das camadas da população que extraem da terra o seu sustento, a fim de que ocorra o máximo aproveitamento dos recursos naturais, dentro de planos de manejo que lhes garantam a sustentabilidade desses recursos, evitando de forma racional a exploração indiscriminada, bem como eventuais prejuízos aos produtores rurais que não raramente vêem a legislação como um óbice ao desenvolvimento de sua produção.

#### **4.12 – Compensação Florestal**

Uma das alternativas para se promover a mitigação deste quadro causador de insatisfação nos proprietários rurais, que se sentem prejudicados pelo engessamento de 20% de suas propriedades (aqueles que possuem área superior a 30 hectares) diz respeito à possibilidade de constituição da chamada Compensação Florestal.

Existem duas formas do proprietário rural manter uma área de Reserva Florestal Legal fora dos limites de sua propriedade: através da Compensação e dos chamados Condomínios Florestais.

A previsão legal dos chamados “condomínios florestais” é vista por grande parte dos produtores rurais como a solução para atender à legislação na composição de florestas da chamada Reserva Legal.

O Código Florestal, como já mencionado, determina que, a título de Reserva Florestal Legal, devem ser preservadas as florestas no importe mínimo de 20% de todas as propriedades rurais localizadas na Região Sudeste.

Entre produtores rurais, especialmente quando se trata de pequenas propriedades, sempre foi polêmica a questão da preservação de florestas. No entanto, uma leitura atenta do Código Florestal abre uma possibilidade para a formação da Reserva Legal (§ 1º do Artigo 16) – nas propriedades rurais com área entre 20 e 50 hectares serão considerados, além da cobertura florestal, os maciços de porte arbóreo, sejam frutíferas, ornamentais ou espécies de uso industrial.

Já o artigo 17 do Código Florestal deixa explícito que, em loteamentos de propriedades rurais, a Reserva Legal pode ser agrupada numa só porção em condomínio entre os proprietários, possibilidade esta que poderia ser encarada como uma solução não só para as propriedades que possuem área abaixo de 20 hectares, mas também pelas demais propriedades, que possuem áreas maiores que o Código Florestal não classifica como “pequenas”, mas que sofrem com os efeitos da legislação.

A principal vantagem ambiental que a formação de condomínios florestais traria ao meio ambiente, seria a composição de áreas contínuas de cobertura florestal, em detrimento dos pequenos fragmentos florestais, que encontram dificuldades para atender às funções ambientais previstas pela legislação. E mais: a interligação dessas áreas poderia ser garantida pelas Áreas de Preservação Permanente, ou até mesmo por culturas agrícolas de porte arbóreo, em especial as espécies frutíferas.

No caso da junção das Áreas de Preservação Permanente com as Reservas Florestais Legais, vislumbra-se uma vantagem considerável: Observando-se a legislação ambiental, verifica-se que inexistente nas Áreas de Preservação Permanente a obrigatoriedade de recomposição que é claramente exigida nas áreas de Reserva Florestal Legal. Assim, em caso de uma junção de ambas, a obrigação da recomposição da Reserva Florestal Legal seria natural e automaticamente aglutinada às Áreas de Preservação Permanente, o que permitiria a regeneração natural da área.

Algumas legislações estaduais já se aprimoram neste sentido, citando-se aqui os exemplos dos estados do Paraná, onde foi criado um modelo incipiente de condomínio de

Reservas Florestais, e de Goiás, um dos primeiros estados da Federação a regulamentar a possibilidade do estabelecimento da Reserva Legal extra-propriedade.

O uso da formação de condomínio pode ser considerado como um mecanismo alternativo para atender à legislação na composição de florestas da Reserva Legal, numa evidente tentativa de ajuste da norma legal à atual conjuntura sócio-econômica em que estão inseridos os principais envolvidos: os produtores rurais.

Do ponto de vista jurídico, o aspecto da competência legislativa tem sido o foco principal das discussões. Observando o que dispõe a Constituição Federal, o artigo 24, Inciso VI<sup>42</sup> determina que é concorrente a competência legislativa em matéria florestal entre os entes federados. Essa situação foi pacificada pela Medida Provisória nº 2.166/01, que está em vigor e prevê tal possibilidade no parágrafo 11, incorporado ao artigo 16 do Código Florestal, que assim determina:

Poderá ser instituída reserva legal em regime de condomínio entre mais de uma propriedade, 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, 2005. p. 13)

Abordando a temática “condomínios florestais”, os engenheiros florestais e colaboradores do Instituto de Economia Agrícola, Toledo e Toledo (2004), em artigo inscrito para o portal eletrônico do IEA, salientaram alguns aspectos positivos do instituto em questão, onde destaca como principais, a possibilidade de se unir pequenos fragmentos em uma área mais extensa, que sofrerá menor “pressão do entorno”, além de permitir que áreas mais propensas ao uso agrícola sejam utilizadas em benefício da conservação de outras áreas de maior relevância para conservação e ainda facilitar monitoramento e controle.

Dentre alguns aspectos negativos identificados, destaca-se a criação de condomínios muito distantes entre si, sem qualquer remanescente entre eles, ficando, portanto, isolados geneticamente.

Neste mesmo artigo, o engenheiro finaliza salientando que os aspectos acima identificados terão que ser analisados em cada caso e deverão, uma vez bem solucionados, ser submetidos à aprovação do órgão ambiental, de acordo com os critérios estabelecidos no

---

<sup>42</sup> Assim dispõe o artigo 24, Inciso VI da Constituição Federal: Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

parágrafo 4º do mesmo artigo 16, para aprovação de Reserva Legal<sup>43</sup>, salientando também que durante a análise destes aspectos ocorrerá sempre a contraposição do “lucro” da iniciativa privada (querendo preservar suas áreas produtivas) com os custos sociais da preservação ambiental (proteção à biodiversidade, recursos hídricos, erosão do solo, poluição, etc.). Neste contexto, afirma que seria louvável a análise sob a ótica de bacias hidrográficas, restringindo a troca de áreas aos limites geográficos da própria microbacia e submetendo possíveis propostas à aprovação dos respectivos comitês de bacias hidrográficas.

Finalmente, vale ressaltar que há necessidade da realização de estudos para eleger áreas candidatas à formação de condomínios florestais, tendo como objetivo primário a preservação da biodiversidade local e secundário a garantia do desenvolvimento da agropecuária da região.

No entanto, uma realidade vem à tona, quando se pensa em utilizar essa espécie de flexibilização da legislação, no que diz respeito ao cumprimento da Reserva Florestal Legal através dos chamados condomínios florestais: os custos desse processo são elevados, o que o torna acessível somente às propriedades com maior poder financeiro. Assim, podemos concluir que a legislação é moderna e eficiente, porém excludente, já que os pequenos e médios produtores rurais ficam à margem da possibilidade da utilização deste mecanismo de atendimento à legislação florestal.

Ficando os proprietários de módulos rurais considerados pequenos e médios impossibilitados de recorrerem aos condomínios florestais, oportuno o momento de abordarmos neste trabalho, o conceito de pequeno, médio e grande proprietário rural, uma vez que a classificação do Código Florestal peca pela simplicidade, ao considerar apenas dois tipos de propriedade rural : as que possuem área até 30 hectares (consideradas pequenas) e as demais, sem uma classificação mais apurada.

---

<sup>43</sup> Parágrafo 4º - A localização da reserva legal deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerados, no processo de aprovação, a função social da propriedade e os seguintes critérios e instrumentos, quando houver:

I - o plano de bacia hidrográfica;

II - o plano diretor municipal;

III - o zoneamento ecológico-econômico;

IV - outras categorias de zoneamento ambiental; e

V - a proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida. (BRASIL, 2005).

#### **4.13 – Conceito de pequena, média e grande propriedade no ordenamento jurídico brasileiro.**

Em nossa atual Constituição, a primeira referência ao direito de propriedade surge no art. 5º, *caput*, como uma espécie de consectário do princípio da igualdade, nos seguintes termos: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes”. Acredita-se que a inserção da propriedade no rol dos direitos fundamentais encontre suas raízes na origem dos próprios direitos fundamentais, especialmente nos primeiros textos que começaram a reconhecer aos homens certos direitos hoje tão elementares, como o direito de propriedade, um direito inato, extensivo a todos.

Segundo Queiroz (2000), a propriedade em si não é garantia, mas apenas um direito fundamental, “para cuja proteção são destinadas certas garantias, como a impenhorabilidade daquela que for considerada pequena, por lei, ou a certeza de que a desapropriação somente será admitida quando se fundar em critérios de necessidade ou utilidade pública, ou interesse social”.

O ordenamento jurídico brasileiro refere-se expressamente à pequena propriedade rural pelo menos dois dispositivos constitucionais:

Artigo 185: São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - A **pequena e média propriedade rural**, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; [...]

Artigo 5º da C. F.: “omissis...”

XXVI - a **pequena propriedade rural**, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento. (BRASIL C. F., 1988, p. 88, grifo nosso).

Visando a regulamentação do artigo 185 da Magna Carta, foi editada a Lei 8.629/93 que expressamente conceitua pequena e média propriedade rural, determinando que a primeira corresponda à propriedade que possua entre um e quatro módulos fiscais, e a segunda (média propriedade), cuja área corresponda de quatro a quinze módulos fiscais.

No entanto, algumas questões merecem tratamento específico, especialmente as que estabelecem qual a extensão de um módulo fiscal e sua relação com o módulo rural, relevantes para este trabalho.

A Lei nº 4.504/64 denominada “Estatuto da Terra”, em seu artigo 4º, inciso II considera a propriedade rural familiar<sup>44</sup> como sendo o “imóvel rural que, direta e pessoalmente, explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com ajuda de terceiros” (BRASIL, 2003, p. 07).

Este mesmo diploma legal define módulo rural em seu artigo 4º, inciso III, como a área fixada nos termos do inciso anterior (II).

Pode-se considerar, portanto, o módulo rural como sendo a menor parcela de fracionamento do solo rural, levando-se em conta alguns critérios objetivos que permitam ao trabalhador extrair dessa terra o sustento de sua família, absorvendo-lhe toda a força própria de trabalho. Assim, o tamanho do módulo rural deverá levar em consideração, a produtividade e os custos de produção em cada região do País, cabendo ao INCRA fixar, para cada município, a dimensão do módulo rural, dispondo o Estatuto da Terra em seu artigo 5º que “a dimensão da área dos módulos de propriedade rural serra fixada para cada zona de características econômicas e ecológicas homogêneas, distintamente, por tipos de exploração rural que nela possam ocorrer<sup>45</sup>” (BRASIL, 2003, p. 08).

No entanto, a legislação mostra-se confusa, pois no mesmo diploma legal aparece também o termo “módulo fiscal”, que é a unidade usada para servir de base para o cálculo do I.T.R. (Imposto Territorial Rural), que não pode ser confundida com módulo rural.

O artigo 4º do decreto 84.685, de 06.05.80 assim define módulo fiscal:

O módulo fiscal de cada município, expresso em hectares, será fixado pelo INCRA, através de Instrução Especial, levando-se em conta os seguintes fatores: a – o tipo de exploração predominante no município; I – hortifrutigranjeira; II – cultura permanente; III – cultura temporária; IV – pecuária; V – florestal; b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; d) o conceito de “propriedade familiar”, constante do art. 4º, item II, da lei 4504, de 30 de novembro de 1964. § 1º. Na determinação do módulo fiscal da cada município. O INCRA aplicará metodologia, aprovada pelo Ministro da Agricultura, que considere os fatores estabelecidos neste

---

<sup>44</sup> De acordo com o INCRA, a Lei de Agricultura Familiar define o agricultor familiar como aquele que não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais (cujos valores variam de município para município, observados certos critérios); utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas de seu estabelecimento ou empreendimento; tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento e dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

<sup>45</sup> Segundo QUEIROZ (2000, p. 14), “a distinção é relevante em face da diferença de extensão de um para outro. Para citar apenas um exemplo, no município de Hidrolândia, na região da Grande Goiânia, um módulo rural mede 3 hectares, enquanto que o módulo fiscal mede 12 hectares. A implicação é enorme, porque, a se adotar o número de módulos rurais, imóvel pequeno naquele município seria o que tivesse até 12 hectares, enquanto que pelo conceito adotado pela lei 8629/93 que se refere ao módulo fiscal, passa para 48 hectares”.

artigo, utilizando-se dos dados constantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural. § 2º. O módulo fiscal fixado na forma deste artigo, será revisto sempre que ocorrerem mudanças na estrutura produtiva, utilizando-se os dados atualizados do Sistema Nacional de Cadastro Rural. (BRASIL, 1998, p. 03).

Com relação às propriedades rurais, o INCRA (2006) apresenta algumas definições relativas à utilização do uso do solo, dentre as quais merecem destaque:

**NÚMERO DE MÓDULOS FISCAIS DE ÁREA TOTAL:** é o resultado da divisão da área total do imóvel pelo módulo fiscal do município.

**NÚMERO DE MÓDULOS FISCAIS DE ÁREA EXPLORÁVEL:** é o resultado da divisão da área aproveitável (explorável) do imóvel pelo módulo fiscal do município.

**MINIFÚNDIO:** o imóvel rural com área inferior a 1 (um) módulo fiscal.

**PEQUENA PROPRIEDADE:** o imóvel rural de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais.

**MÉDIA PROPRIEDADE:** o imóvel rural de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais.

**GRANDE PROPRIEDADE:** o imóvel rural de área superior a 15 (quinze) módulos fiscais. (grifo nosso).

**ÍNDICE DE RENDIMENTO:** indicadores que medem a produtividade na exploração de produtos vegetais, plantados ou extrativos, e da pecuária, através de parâmetros estabelecidos pelo INCRA.

**ÍNDICE DE LOTAÇÃO ANIMAL:** parâmetro estabelecido pelo INCRA, para medir a produtividade pecuária, através da representação do rebanho em Unidades Animais por hectare.

**NÃO CLASSIFICADOS:** são imóveis sem declaração de área aproveitável (explorável).

**ÁREA DE CULTURA:** áreas plantadas com produtos vegetais (Horticultura, culturas Temporária e Permanente).

**ÁREA DE PASTAGEM:** área ocupada com pastagens Natural, Plantada ou Pastoreio Temporário, efetivamente utilizadas na criação de animais de grande e de médio porte (observados os índices de lotação animal).

**ÁREA DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE:** áreas destinadas à Reserva Legal e Preservação Permanente.

**ÁREA EXPLORADA:** áreas com Culturas, Reflorestadas com Essências Nativas, Extração Vegetal, Pastagens e Exploração Granjeira ou Aquícola.

**ÁREA EXPLORÁVEL NÃO UTILIZADA:** corresponde à área Aproveitável mas não Utilizada informada no item 18 do Quadro 09 da DP.

**IMÓVEIS INEXPLORADOS:** imóveis sem declaração de área explorada. (INCRA, 2006, grifo nosso).

Obviamente, para que se possa estabelecer essa classificação de propriedade rural, há que se observar a sua área, conforme já decidiram nossos Tribunais:

02. PEQUENA E MÉDIA PROPRIEDADE RURAL (ÁREA MEDIDA) : MS 24719 – DISTRITO FEDERAL - EMENTA: CONSTITUCIONAL. AGRARIO. REFORMA AGRARIA. PEQUENA E MEDIA PROPRIEDADE. C.F., art. 185, I.

MATERIA CONTROVERTIDA. I. A pequena e a media propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra, são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: C.F., art. 185, I. A classificação da propriedade rural em pequena, média ou grande subordina-se a extensão da área, vale dizer, da área medida. II. No caso, não houve a demonstração de que o expropriado não possui outra propriedade. III. Alegação no sentido de que o imóvel encontra-se enquadrado no Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira e hipotecado ao Banco do Brasil (Lei 8.629/93, art. 7.). Inexistência de prova de satisfação dos requisitos do art. 7. da Lei 8.629/93. IV. Fatos que autorizam a impetração devem ser incontroversos, por isso que no processo do mandado de segurança não há dilação probatória. V. M.S. indeferido. (INCRA, 2006, grifo nosso).

Embora os textos legais acima citados sejam claros, a legislação não é pacífica com relação à definição de pequena, média e grande propriedade. O decreto nº 4.382, de 19 de Setembro de 2002 (D.O.U. de 20/09/02) que Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, em coro com o que determina o Código Florestal Brasileiro, assim classifica as propriedades rurais, quanto à sua área:

§ 1º Pequena gleba rural é o imóvel com área igual ou inferior a (Lei nº

9.393, de 1996, Art. 2º, parágrafo único):

I - cem hectares, se localizado em município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense;

II - cinquenta hectares, se localizado em município compreendido no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental;

III - trinta hectares, se localizado em qualquer outro município. (BRASIL, 2002).

No entanto, parece-nos mais adequada a classificação apresentada pelo INCRA, onde são consideradas variáveis diversas, que contemplam de forma pormenorizada as características da região, o que não ocorre no Código Florestal.

Em parecer destinado à Sociedade Rural Brasileira, no ano de 1998, Reale salientou a importância de se contemplar as especificidades de cada região onde incidiriam as normas protetivas ambientais, ressaltando:

A bem ver, nenhum direito é tão concreto quanto o direito de propriedade, que não se reduz a mera relação ideal entre o proprietário e a coisa, uma vez que ele exige que o bem, móvel ou imóvel, seja sempre determinado na totalidade de suas qualidades identificadoras. **Em se tratando de imóvel rural, mister é que se leve em conta a sua situação nesta ou naquela região, com este ou aquele outro coeficiente de desmatamento e arborização, esta ou aquela outra espécie de floresta,** etc. Sem a individualização efetiva do imóvel com



seus característicos próprios, não há que se falar, em suam, em direito de propriedade, de tal modo que, quando a lei se limita à uma disposição abstrata, impõe-se de per si a necessidade de regulamentação, ou, como no presente caso, a promulgação de normas legais aditivas que venham ressaltar interesses legitimamente adquiridos. Tal como figura na lei de 1989, a chamada “reserva legal” **é uma fonte inexaurível de tratamentos desiguais!** (REALE, 1998, p. 06, grifo nosso).

De acordo com dados levantados junto ao IBGE, no município da Natividade da Serra, um módulo fiscal equivale a 40 hectares. Assim, de acordo com a definição de minifúndio, pequena, média e grande propriedade apresentadas pelo INCRA, teríamos a seguinte divisão, naquela localidade:

**Minifúndio** – módulos rurais com área inferior a 40 hectares

**Pequena propriedade** – módulos rurais com área compreendida entre 40 e 160 hectares.

**Média propriedade** – módulos rurais com área compreendida entre 160 e 600 hectares.

**Grande propriedade** – módulos rurais com área superior a 600 hectares.

Através dessa classificação embasada em indicadores estabelecidos por um órgão oficial, todas as propriedades localizadas na microbacia estudada poderiam ser consideradas pequenas e assim usufruírem da flexibilidade proporcionada às pequenas propriedades rurais no tocante às Áreas de Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente, o que poderia gerar reflexos positivos nessas unidades de produção agrícola.

No entanto, este quadro apenas pode ser considerado imaginário, vez que o Código Florestal apresenta a sua definição de pequena propriedade rural: aquela que possui área inferior a 30 hectares, independentemente da região em que esteja inserida no Estado de São Paulo.

Outro fator que não pode ficar à margem deste estudo, diz respeito à atual estrutura fundiária rural brasileira. O último censo agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística foi realizado no período 1995/1996, apontando uma imensa maioria de propriedades com áreas até 100 hectares, situação retratada na tabela a seguir:

**Tabela 2 - DISTRIBUIÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL (1995/1996)**

<i>Estratos de área (hectares)</i>	<i>Número de estabelecimentos</i>	<i>%</i>	<i>Total de área (hectares)</i>	<i>%</i>
<b>Até 10 ha.</b>	3.099.632	53,07	10.029.780	3,00
<b>De 10 até 50 ha.</b>	1.728.632	29,60	39.525.515	10,50
<b>De 50 até 100 ha.</b>	438.192	7,50	30.153.422	8,00
<b>De 100 até 1.000 ha.</b>	518.618	9,00	131.893.957	35,00
<b>De 1.000 até 10.000 ha.</b>	47.931	0,80	108.397.132	28,50
<b>Acima de 10.000 ha.</b>	2.174	0,03	56.287.168	15,00
<b>Total</b>	5.834.779	100,00	376.286.577	100,00

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário de 1995/1996.

Este levantamento revela uma das mazelas da distribuição agrária no país, onde verifica-se grande concentração de terras em poder de poucos. De acordo com dados do INCRA, 1,6% dos proprietários com imóveis acima de mil hectares detêm 46,8% da área total existente no País, ao passo que as propriedades com área de até 10 hectares representam 32,9% do total de imóveis, mas possuem apenas 1,6% da área total, situação refletida na tabela a seguir:

**Tabela 3 - DISTRIBUIÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL**

<i>Estratos de área (ha)</i>	<i>Nº de imóveis</i>	<i>% dos imóveis</i>	<i>Área total (ha)</i>	<i>% de área</i>
<b>Menos de 10</b>	1.409.752	32,90	6.638.598,60	1,60
<b>10 a menos de 25</b>	1.109.841	25,90	18.034.512,20	4,3
<b>25 a menos de 100</b>	1.179.173	27,5	57.747.897,80	13,8
<b>100 a menos de 1.000</b>	523.335	12,20	140.362.235,80	33,50
<b>1000 e mais</b>	68.381	1,60	195.673.396,40	46,80
<b>Totais</b>	4.290.482	100,00	418.456.640,80	100,00

Fonte: Apuração Especial do SNCR – INCRA – Out/ 2003.

O INCRA concluiu ainda através deste levantamento, que apesar de representar 2,6% dos 4.290.482 imóveis rurais cadastrados, as grandes propriedades detêm 51,3% da área total, ao passo que os minifúndios ou pequenas propriedades, que totalizam 90,4% dos imóveis, perfazem apenas 27% da área total cadastrada.

**Tabela 4 – DISTRIBUIÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO DAS PROPRIEDADES ADOTADA PELO INCRA**

<i>Categoria de imóvel</i>	<i>Nº de imóveis</i>	<i>% dos imóveis</i>	<i>Área total (ha)</i>	<i>% de área</i>
<b>Minifúndio</b>	2.736.052	63,80	38.973.371,3	9,30
<b>Pequena propriedade</b>	1.142.937	26,60	74.195.134,20	17,70
<b>Média propriedade</b>	297.220	6,90	88.100.413,90	21,10
<b>Grande propriedade</b>	112.463	2,60	214.843.865,40	51,30
<b>Não classificada</b>	1.810	0,00	2.343.856	0,60
<b>Totais</b>	4.290.482	100,00	418.456.640,80	100,00

Fonte: Apuração Especial do SNCR – INCRA – Out/ 2003.

Conclui-se portanto, através da análise dessas estatísticas, que o Brasil possui um dos índices mais altos do mundo em concentração da propriedade da terra.

De acordo com as informações extraídas do Atlas Fundiário Brasileiro, o último levantamento elaborado pela Diretoria de Cadastro Rural do INCRA, em Agosto do ano de 1996, a malha fundiária brasileira se encontra estruturada conforme demonstrado na tabela abaixo. Vale mencionar que a Diretoria de Cadastro Rural do INCRA informou não haver mudanças significativas em termos percentuais, ante a forte concentração de terras existente no país.

**Quadro 4 – CLASSIFICAÇÃO DAS PROPRIEDADES SEGUNDO O CRITÉRIO DE MÓDULO RURAL**

<b>CLASSIFICAÇÃO POR MÓDULO FISCAL</b>	<b>TOTAL DE IMÓVEIS</b>	<b>IMÓVEIS (%)</b>	<b>ÁREA TOTAL (HA)</b>	<b>ÁREA (%)</b>
<b>1. – <u>Minifúndios e não identificados</u></b>	<b>1.938.441</b>	<b>62,2</b>	<b>26.184.660,6</b>	<b>7,9</b>
<b>Não identificado</b>	<b>48.510</b>	<b>1,6</b>	<b>1.686,3</b>	<b>0,0</b>
<b>Até 0,5 M.F.</b>	<b>1.206.694</b>	<b>38,7</b>	<b>9.925.896,3</b>	<b>3,0</b>
<b>Mais de 0,5 a 1 M.F.</b>	<b>683.237</b>	<b>21,9</b>	<b>16.257.078,0</b>	<b>4,9</b>
<b>2. <u>Pequena propriedade</u></b>	<b>839.440</b>	<b>26,9</b>	<b>51.453.538,3</b>	<b>15,5</b>
<b>Mais de 1 a 2 M.F.</b>	<b>542.830</b>	<b>17,4</b>	<b>24.494.396,2</b>	<b>7</b>
<b>Mais de 2 a 3 M.F.</b>	<b>195.212</b>	<b>6,3</b>	<b>15.248.298,1</b>	<b>4,6</b>
<b>Mais de 3 a 4 M.F.</b>	<b>101.398</b>	<b>3,3</b>	<b>11.710.844,0</b>	<b>3,5</b>
<b>3. <u>Média propriedade</u></b>	<b>249.423</b>	<b>8,0</b>	<b>65.963.185,4</b>	<b>19,9</b>

<b>Mais de 4 a 5 M.F.</b>	<b>64.510</b>	<b>2,1</b>	<b>10.109.607,0</b>	<b>3,1</b>
<b>Mais de 5 a 6 M.F.</b>	<b>42.489</b>	<b>1,4</b>	<b>8.091.153,8</b>	<b>2,4</b>
<b>Mais de 6 a 10 M.F.</b>	<b>93.216</b>	<b>3,0</b>	<b>25.803.821,2</b>	<b>7,8</b>
<b>Mais de 10 a 15 M.F.</b>	<b>49.208</b>	<b>1,6</b>	<b>21.958.603,4</b>	<b>6,6</b>
<b><u>4. Grande propriedade</u></b>	<b>87.594</b>	<b>2,8</b>	<b>187.762.627,7</b>	<b>56,7</b>
<b>Mais de 15 a 20 M.F.</b>	<b>25.141</b>	<b>0,8</b>	<b>16.227.586,1</b>	<b>4,9</b>
<b>Mais de 20 a 50 M.F.</b>	<b>44.456</b>	<b>1,4</b>	<b>53.273.421,7</b>	<b>16,1</b>
<b>Mais de a 100 M.F.</b>	<b>11.706</b>	<b>0,4</b>	<b>33.387.581,2</b>	<b>10,1</b>
<b>Mais de 100 a 200 M.F.</b>	<b>4.273</b>	<b>0,1</b>	<b>25.385.729,8</b>	<b>7,7</b>
<b>Mais de 200 a 400 M.F.</b>	<b>1.405</b>	<b>0,0</b>	<b>18.218.450,0</b>	<b>5,5</b>
<b>Mais de 400 a 600 M.F.</b>	<b>306</b>	<b>0,0</b>	<b>7.070.194,8</b>	<b>2,1</b>
<b>Mais de 600 M.F.</b>	<b>307</b>	<b>0,0</b>	<b>34.199.664,1</b>	<b>10,3</b>

Fonte: INCRA/SNCR-Recadastramento, 1992.

Verifica-se, portanto, uma absoluta maioria de propriedades consideradas pequenas e médias, se considerarmos a classificação adotada pelo INCRA. Assim, podemos concluir, através de um exercício de raciocínio hipotético, desconsiderando a classificação de pequena propriedade disciplinada pelo Código Florestal Brasileiro (até 30 hectares), uma imensa gama de propriedades rurais seria beneficiada pelas flexibilizações permitida pela Legislação, com relação à Reserva Florestal Legal, perpassando por questões que vão desde a possibilidade de manejo dessas áreas até a sua inclusão no cômputo das Áreas de Preservação Permanente, situação atualmente permitida somente às propriedades consideradas “pequenas” pelo Código Florestal.

## CAPÍTULO V

---

### **RESERVA FLORESTAL LEGAL E AS PROPRIEDADES RURAIS: SEUS EFEITOS SOBRE A MICROBACIA HIDROGRÁFICA DO CÓRREGO DOS PIRES E MARMELADA NO MUNICÍPIO DE NATIVIDADE DA SERRA – S.P.**

Como ocorre na grande maioria das propriedades rurais no Brasil e em especial no estado de São Paulo, verifica-se a negativa dos produtores rurais em cumprir a legislação ambiental no que concerne à averbação e manutenção em suas propriedades de uma área destinada como Reserva Florestal Rural.

Apesar da polêmica existente acerca deste tema e dos debates travados entre os produtores rurais e movimentos ambientalistas, não são muitos os estudos destinados a identificar e aferir de forma efetiva os impactos econômicos ocasionados pela Reserva Legal nas propriedades rurais.

O engenheiro Padilha Júnior (2004) desenvolveu um trabalho visando quantificar os possíveis efeitos físicos e econômicos gerados pela instituição da Reserva Florestal Legal no Estado do Paraná. Foi constatada uma retração na ordem de 3,2 milhões de hectares de área cultivável naquele estado, constatando-se que, dos 15,9 milhões de hectares cultiváveis disponíveis atualmente, restariam apenas 12,7 milhões de hectares, caso houvesse a implantação do percentual de 20% de Reserva Legal, o mesmo exigido para o Estado de São Paulo.

Neste trabalho, Padilha Júnior analisou os efeitos da Reserva Florestal Legal em uma propriedade rural com área de 100 hectares, na região de Piracicaba, Estado de São Paulo, que desenvolve a monocultura canavieira.

Para isso, utilizou como parâmetro o índice médio de produtividade por hectare daquela região, estimado em 80 toneladas de cana de açúcar por hectare, a um preço médio de R\$ 34,00 por tonelada.

Assim, o pesquisador multiplicou a área total da propriedade, ou seja, 100 hectares, pela média de 80 toneladas por hectare, a um valor de R\$ 34,00 (trinta e quatro reais) por tonelada, obtendo uma receita estimada de R\$ 272.000,00 (duzentos e setenta e dois mil reais) por safra para esta propriedade.

Ao aplicar a legislação concernente à Reserva Florestal Legal, efetuou o mesmo cálculo, porém reduzindo em 20% a área da lavoura desta propriedade, passando, portanto, para 80 hectares, onde foi apurado um rendimento de R\$ 217.000,00 (duzentos e dezessete mil reais), gerando portanto, uma redução de receita na ordem de R\$ 52.400,00 (cinquenta e dois mil e quatrocentos reais), por safra. Considerando-se ainda que, de um único plantio podem ser feitas até 05 cinco colheitas, obtém-se então, para uma única lavoura, uma redução de receita na ordem de R\$ 262.000,00 (duzentos e sessenta e dois mil reais).

Como pode-se perceber, o pesquisador utilizou um cálculo simples, sem levar em consideração algumas variáveis que poderiam acarretar mais despesas aos produtores rurais, tais como os custos de recomposição florestal destas áreas, a manutenção das áreas de plantio, somadas ao fato de que as áreas não poderão ter sua destinação alterada, portanto, não sendo possível se falar em cultivo.

Uma das conclusões a que chegou Padilha, é que o alto custo da implementação da Reserva legal em uma propriedade e a falta de atrativos para fazê-la, constituem dois dos principais fatores que tem levado ao fracasso das atuais políticas públicas neste setor, em especial as determinações legais do Código Florestal.

Verificou-se também que o produtor rural, assim como os demais setores da economia nacional, “tem que lidar com as intempéries inerentes a sua atividade, baixa produtividade, instabilidade de preços, custos de produção e tantos outros fatores que por si só já oneram em demasia a sua atividade” (PADILHA JÚNIOR, 2004, p. 174).

A pesquisadora Joels (2006), realizou um trabalho sobre a Reserva Legal e a gestão da propriedade rural, realizando um estudo comparativo da atitude comportamental de agricultores orgânicos e convencionais do Distrito Federal.

Para tanto, sistematizou as diferenças entre o paradigma das agriculturas convencional e sustentável, elaborando um quadro comparativo adaptado do modelo de Beus e Dunlap (1990, p. 597), abaixo reproduzido:

### Quadro 5 – PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE AS AGRICULTURAS CONVENCIONAL E SUSTENTÁVEL

Agricultura Convencional	Agricultura Sustentável
<b>Centralização do poder e controle nas multinacionais.</b>	<b>Descentralização do poder, controle local e diversificado.</b>
<b>Dependência de inúmeras fontes de energias externas e serviços provenientes do agronegócio.</b>	<b>Baixa dependência de insumos de fora da propriedade e do complexo do agronegócio, inclusive do crédito rural.</b>
<b>Domínio da natureza, eterna luta contra a natureza para extrair benefícios para a espécie humana.</b>	<b>Harmonia com a natureza, o homem e a natureza são inseparáveis e estão interconectados.</b>
<b>Baseado na especialização, na redução da base genética de plantas e animais e na monocultura.</b>	<b>Baseado em práticas que estimulam a diversidade biológica em todos os níveis do sistema produtivo.</b>
<b>Os recursos naturais são tratados como inesgotáveis.</b>	<b>Comprometimento com a conservação dos recursos naturais à longo prazo.</b>
<b>A competição é vista como um aspecto positivo para a agricultura e para a sociedade como um todo.</b>	<b>Importância da cooperação entre os agricultores e da necessidade das comunidades rurais.</b>

Fonte: Joels (2006)

Pode-se notar que as práticas adotadas pela agricultura convencional possuem características bastante diversas daquelas adotadas pela agricultura sustentável, praticada nas propriedades de pequeno e médio portes, ou seja, na chamada propriedade familiar<sup>46</sup>, onde a competitividade no mercado dá lugar à cooperação que deve existir como fator necessário para a própria subsistência dos pequenos produtores rurais.

Nota-se ainda o comprometimento maior dos pequenos e médios produtores rurais com as questões ambientais, reconhecendo que o desenvolvimento de suas atividades deve ocorrer de modo a estimular a diversidade biológica durante todo o processo de produção.

Durante seu trabalho, Joels (2006) considerou algumas variáveis ao testar a hipótese de que existe relação entre a atitude do produtor rural quanto à implantação e conservação da reserva legal e o modelo de produção, constatando ao final, que “os produtores orgânicos têm uma atitude e comportamento mais positivo em relação à implantação e conservação da reserva legal do que os produtores convencionais”.

Os estudos realizados demonstraram que os dois grupos de produtores têm um valor utilitarista da natureza e que as diferenças de comportamento verificadas entre as duas categorias se deu em virtude dos estímulos que cada grupo recebe. No caso dos produtores orgânicos do DF, o diferencial de preço que a sociedade está disposta a pagar por seus produtos, o nível educacional e o fato de não dependerem da atividade agropecuária como única fonte de renda parecem incentivar o comportamento voltado para a conservação das áreas de reserva legal. (JOELS, 2006).

<sup>46</sup> Segundo definição do INCRA (2006), PROPRIEDADE FAMILIAR é o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros.

Com base nos resultados encontrados, concluiu a pesquisadora que os produtores orgânicos demonstraram uma atitude e comportamento mais positivo em relação à implantação e conservação da reserva legal do que os produtores convencionais, merecendo destaque seu comportamento em relação à área de reserva legal em recuperação e tamanho da mesma, igual ou alguns casos até mesmo maior do que o obrigatório (20% da propriedade).

No entanto, nota-se que a atitude favorável dos pequenos e médios produtores rurais (agricultura sustentável) à manutenção da Reserva Florestal Legal em suas propriedades deve-se principalmente a dois fatores : os estímulos que recebem do governo e o fato de não dependerem da atividade agropecuária como única fonte de renda, variáveis que foram verificadas no Distrito Federal (universo da pesquisa) e não ocorrem no Estado de São Paulo.

Em artigo constante das publicações do EMBRAPA, ao analisar o Código Florestal e a questão da Reserva Florestal Legal, o engenheiro agrônomo e membro titular da Academia Brasileira de Ciências Ady Raul da Silva, faz duras críticas ao modelo conservacionista adotado pela nossa legislação, analisando as restrições impostas pelo Código Florestal, à medida em que “impede o desenvolvimento nacional, por não permitir a utilização econômica das florestas, o que mantém na pobreza a população que delas vive. Por isso, ele precisa ser inteiramente modificado” (SILVA, 2006).

Afirma ainda que a aplicação do Código Florestal implica em renúncia de aproveitamento econômico de mais de 50% do território nacional, o que é inaceitável sob os pontos de vista social, político e econômico, inexistindo em qualquer outro país do mundo política semelhante.

Para o engenheiro, a pressão exercida por algumas ONGs para a manutenção e até mesmo aumento das restrições do Código Florestal, vai ao encontro dos interesses dos países ricos, que consomem enormes quantidades de carvão, óleo e gás natural, incorporando enormes quantidades de carbono na atmosfera e causando o efeito estufa, responsável pela maior intensidade e elevada frequência das catástrofes climáticas ocorridas nos últimos anos, especialmente em 1998, 1999 e início de 2000.

Assim, finaliza afirmando que esses países gozam dos enormes benefícios do intenso uso dos combustíveis fósseis poluindo de forma desenfreada o planeta e o Brasil renuncia ao desenvolvimento nacional preservando áreas comercialmente exploráveis, além de enfrentar as catástrofes climáticas provocadas pelos países desenvolvidos.

Em artigo intitulado “Código Florestal Brasileiro – considerações sobre o artigo segundo e dezesseis”, apresentado ao COBRAC 2004 (Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário), realizado na Universidade Federal de Santa Catarina, em



Florianópolis, entre os dias 10 a 14 de Outubro 2004, um grupo de engenheiros sob a orientação do professor Dr. Carlos Loch (2006), questionou a eficácia da Reserva Florestal Legal, ante a explícita tentativa de compensar a falta de estrutura e aplicação de técnicas de gestão territorial, através da fixação aleatória de critérios técnicos, ao arbítrio do legislador, sintetizada nos seguintes questionamentos:

Por que 20% de Reservas Legais e não 10, ou 30% ?

Por que 30 metros ao longo dos cursos d'água e não 20, ou 40 metros?

O estudo evidenciou um cenário permeado dificuldades de aplicação do Código Florestal, quadro que ficou mais dificultado ainda, pelo condicionamento de todos os processos de licenciamento ambiental em curso, ou solicitados, à aplicação do SISLEG<sup>47</sup>.

As maiores dúvidas repousam na aplicação dos critérios adotados para o entendimento da inter-relação das Áreas de Preservação Permanente – APP, e as áreas com Reserva Florestal Legal – RFL pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP e como têm relação direta com perdas de áreas produtivas e conseqüentemente quanto a viabilidade econômica dos empreendimentos rurais provoca grande instabilidade nos setores produtivos. Este fato é expressado pelo seu principal órgão de classe a Federação da Agricultura do estado do Paraná - FAEP, que através de seus posicionamentos vem alertando que o Paraná pode perder uma área de 1,7 milhões de hectares de sua área produtiva, o que corresponde a uma receita de 3 bilhões de reais por ano, caso se cumpra o que é exigido pelo Código Florestal com a implantação da Reserva Legal nas propriedades (Lei 4771/65 art. 16, parágrafo 2º). (LOCH, 2006, p. 12).

Para aferir a dimensão da aplicação das normas atinentes à Reserva Florestal Legal no estado do Paraná, os pesquisadores efetuaram projeções calculando a perda da área plantada por cultura no Estado com Reserva Legal em 20% das áreas produtivas e ainda realizaram cálculos visando aferir a perda no Valor Bruto da Produção (VBP) por cultura no Estado no estado do Paraná com o abandono de 20% das áreas produtivas, podendo ser verificado esse impacto nas tabelas a seguir apresentadas:

---

<sup>47</sup> SISLEG - Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente no Estado do Paraná.

**Tabela 5 - PERDA DA ÁREA PLANTADA POR CULTURA NO ESTADO COM RESERVA LEGAL EM 20% DAS ÁREAS PRODUTIVAS**

<i>PRODUTO</i>	<i>Área Plantada (ha)</i>	<i>Perda de 20% (RFL)</i>
Soja	3.278.394	655.679
Milho	1.506.747	301.349
Café	130.782	26.156
Feijão	388.953	77.791
Trigo	1.076.363	215.273
Cevada	51.395	10.279
Cana-de-açúcar	356.891	71.378
Aveia preta	142.031	28.406
Fumo	39.095	7.819
Mandioca	157.837	31.567
<b>Subtotal</b>	<b>6.789.525</b>	<b>1.425.698</b>
<b>Outras culturas</b>	<b>1.772.056</b>	<b>354.411</b>
<b>TOTAL</b>	<b>8.561.581</b>	<b>1.712.316</b>

Fonte: SEAB/DERAL, 2003 – safra 2001/2002.

**Tabela 6 - PERDA NO VALOR BRUTO NA PRODUÇÃO – VBP POR CULTURA NO ESTADO DO PARANÁ, COM O ABANDONO DE 20% DAS ÁREAS PRODUTIVAS**

<i>PRODUTO</i>	<i>VBP(R\$)</i>	<i>Perda de 20% (RFL)</i>
Soja	2.741.000.000,00	548.200.000,00
Milho	1.805.80.000,00	361.160.000,00
Café	38.400.000,00	7.680.000,00
Feijão	309.700.000,00	61.940.000,00
Trigo	517.200.000,00	103.440.000,00
Cevada	17.100.000,00	3.420.000,00
Cana-de-açúcar	572.100.000,00	114.420.000,00
Aveia preta	22.480.073,00	4.496.014,60
Fumo	147.700.000,00	29.540.000,00
Mandioca	198.700.000,00	39.740.000,00
<b>Subtotal</b>	<b>6.001.300.000,00</b>	<b>1.200.260.000,00</b>
<b>Outras culturas</b>	<b>8.661.900,00</b>	<b>1.732.380.000,00</b>
<b>TOTAL</b>	<b>14.663.200.000,00</b>	<b>2.932.640.000,00</b>

Fonte: SEAB/DERAL, 2003 – safra 2001/2002

O questionamento principal do estudo aqui citado reporta-se à fixação prévia e aleatória de números, dimensões e percentuais por parte do legislador, fator agravado pela sobreposição da nossa legislação.

A pesquisa ainda apresentou a utilização do chamado Cadastro Técnico Multifinalitário Rural (C.T.M.R.)<sup>48</sup>, como uma ferramenta que busca a organização do espaço físico através de suas características geométricas em conjunto com critérios econômicos e legais referentes a estas áreas pode-se atender às necessidades evidenciadas.

Loch (1989), afirma ainda que o Cadastro Técnico Multifinalitário é importante no Controle Ambiental, pois está fundamentado em várias técnicas, devendo ter o respaldo da legislação quanto ao uso e ocupação do solo para a sua concretização.

Assim, trata-se de uma técnica que analisa e contempla as especificidade de cada região, considerando todas as variáveis envolvidas que necessariamente possam nortear a aplicação de uma política pública para aquela área, além dos instrumentos normativos que sejam aplicáveis de forma racional, atendendo não somente aos interesses voltados para a preservação ambiental e conservação da biodiversidade, mas também à necessidade do crescimento econômico e exploração sustentável das propriedades rurais.

Tendo como recorte geográfico também o estado do Paraná (região oeste), um estudo de caso sobre o impacto sócio-econômico da Reserva Florestal Legal no município de Palotina, quantificou o impacto financeiro na arrecadação municipal com a sua implementação nas propriedades rurais nesta localidade, constatando-se uma redução de 16,2 % na área plantada, assim como redução na produção total, na receita bruta dos produtores de grãos e conseqüentemente nos tributos federais e municipais que incidem sobre esta produção de grãos, na ordem de R\$ 3.423.622,01 por ano, o que representa aproximadamente 20 % da arrecadação total do município, conclusões que podem ser expressas pelas tabelas a seguir:

---

<sup>48</sup> Para Lima, Cordini e Loch (2000), o Cadastro Técnico Multifinalitário Rural, é um conjunto de informações gráficas, descritivas e tabulares de uma porção da superfície terrestre, contendo as propriedades imobiliárias corretamente georreferenciadas, possibilitando o conhecimento e a elaboração de análises detalhadas sobre todos os aspectos levantados.

**Tabela 7 – DIFERENÇA DE RECEITA BRUTA COM A IMPLEMENTAÇÃO DA RESERVA LEGAL NO MUNICÍPIO DA PALOTINA - PR**

<i>CULTURA</i>	<i>Receita Bruta (Sem Reserva Legal) (R\$)</i>	<i>Receita Bruta (Com Reserva Legal) (R\$)</i>	<i>Diferença com implementação da Reserva Legal (R\$)</i>
<b>Milho (verão)</b>	7.077.120,00	5.930.626,56	1.146.493,44
<b>Soja (verão)</b>	80.850.000,00	67.752.300,00	13.097.700,00
<b>Milho (inverno)</b>	47.015.424,00	39.398.925,28	7.616.498,72
<b>Trigo (inverno)</b>	12.833.333,24	10.752.612,64	2.080.720,60

Fonte: Prefeitura Municipal de Palotina – PR.

**Tabela 8 - REDUÇÃO TRIBUTÁRIA TOTAL COM A IMPLEMENTAÇÃO DA RESERVA LEGAL NO MUNICÍPIO DE PALOTINA - PR**

<i>CULTURA</i>	<i>TOTAL EM R\$ / ANO EM TRIBUTOS FEDERAIS</i>	<i>TOTAL EM R\$ / ANO EM TRIBUTOS MUNICIPAIS</i>	<i>TOTAL EM R\$ / ANO EM TRIBUTOS MUNICIPAIS E FEDERAIS</i>
<b>Milho (verão)</b>	26.369,35	137.579,21	163.948,56
<b>Soja (verão)</b>	301.247,10	1.571.724	1.872.971,10
<b>Milho (inverno)</b>	175.179,47	913.979,84	1.089.159,31
<b>Trigo (inverno)</b>	47.856,57	249.686,47	297.545,04
<b>TOTAL</b>	<b>550.652,49</b>	<b>2.872.969,52</b>	<b>3.423.622,01</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Palotina – PR.

Outro trabalho importante na tentativa de promover o diálogo entre a necessidade de preservação e de crescimento econômico, analisando a eficácia da política de Reserva Florestal Legal no Brasil, foi desenvolvido por Bacha (2005), que propôs medidas visando à viabilidade econômica das áreas de Reserva Florestal Legal, por ocasião da obrigatoriedade legal da reposição dessas áreas nas propriedades rurais que desempenham atividade agrícola.

Segundo o pesquisador, a “Reserva Legal é um mecanismo de política de rendas pelo qual se procura estabelecer um zoneamento do uso da terra dentro da propriedade rural” (BACHA, 2005, passim), através de normas que explicitam *o quê* pode ser feito, *como* pode ser feito, *quando* pode ser feito e *em qual intensidade* pode ser feito.

Bacha (2005) analisou o caso da bacia do Rio Piracicaba, que abrange 48 municípios, dos quais 44 estão localizados no Estado de São Paulo e 04 no Estado de Minas Gerais. Aplicando-se a legislação atinente à Reserva Legal nessas áreas, chegou o pesquisador a algumas conclusões :

A recomposição dessa área, por lei, deve ser feita dentro da mesma bacia e do mesmo estado onde está localizado o imóvel rural. Algumas possibilidades surgem:

- reduzir em 41,7% a área coberta com lavouras (sendo redução de 39,7% na área de lavoura dos municípios situados em São Paulo e 81,6% da área de lavoura dos municípios situados em Minas Gerais);
- reduzir em 48,9% a área com pastagens (com redução de 51,2% da área de pastagens dos municípios paulistas e 33,5% da área de pastagem dos municípios mineiros situados na bacia do rio Piracicaba);
- utilizar a totalidade das áreas classificadas como inaproveitáveis para fins de repor a reserva legal e complementá-las com redução das áreas de pastagens. Em 1998, havia 54.200 ha classificados como inaproveitáveis (mas sem restrições para a agropecuária) na bacia do rio Piracicaba (sendo 50.718,5 ha em São Paulo e 3.481,4 ha em Minas Gerais). Essa área e mais 111.109 ha de pastagens (das quais 99.547, 5 ha em São Paulo e 11.561,6 ha em Minas Gerais) seriam suficientes para repor a reserva legal na bacia do rio Piracicaba.

Essa redução de pastagens implica reduzir, em média, a área atual em pastoreio em 32,8% e, conseqüentemente, a densidade de bovinos por hectare deveria aumentar em 48,8% para manter o atual rebanho. Comunicações pessoais de especialista<sup>49</sup> na área afirma que isso pode ocorrer naturalmente, pois a atual densidade é baixa e há ociosidade de pastagens. (BACHA, 2005, p. 19)

Vale mencionar que a análise realizada na pesquisa desenvolvida por Bacha considerou apenas a viabilidade técnica de reposição da Reserva Florestal Legal, desconsiderando os custos de sua reposição.

Assim, concluiu também que a lucratividade é maior na propriedade rural que não possui Reserva Legal do que nas propriedades que possuem Reserva Legal. Além disso, constatou que a reposição da Reserva Florestal Legal prevista em lei implicará em perda de lucratividade para o produtor rural, mas não a ponto de inviabilizar a agricultura nos anos em que é rentável.

Finalizando, conclui o pesquisador que para a reposição da Reserva Florestal Legal ser lucrativa ao produtor rural (à medida que o mesmo terá de reduzir áreas produtivas) é necessário que uma nova composição florística seja feita, ao menos em parte, com espécies comerciais. No entanto, assegura que para manter o seu aspecto de conservação ambiental, a reserva legal, deve, prioritariamente, surgir ao redor de área de preservação permanente, servindo de área tampão a esta última; além da necessidade de ser composta de maneira gradual, “partindo de plantios mais homogêneos na área próxima às lavouras e pecuária e indo aumentando sua heterogeneidade à medida que se aproxima das áreas de preservação permanente”. (BACHA, 2005, p. 25)

---

<sup>49</sup> Comunicação feita pelo professor Dr. Wilson Mattos do Departamento de Zootecnia da Esalq/USP.

## **5.1. O efeito da Reserva Florestal Legal sobre as propriedades rurais da Microbacia Hidrográfica do Córrego dos Pires e Marmelada no município de Natividade da Serra (SP).**

Para que se possa compreender de forma mais efetiva os possíveis efeitos da implementação da Reserva Florestal Legal nas propriedades rurais, este trabalho se dispôs a analisar a aplicação deste dispositivo legal na região do Vale do Paraíba, mais precisamente em uma microbacia localizada no município de Natividade da Serra, denominada Microbacia do Córrego dos Pires e Marmelada.

### **5.1.1. Caracterização do Universo Empírico**

A escolha do recorte geográfico desse trabalho deve-se ao fato de se tratar de uma região com forte vocação florestal e rica em rede de drenagem, com relevo e topografia bastante acidentados (e por conseqüência, grande número de Áreas de Preservação Permanente), além de significativa quantidade de propriedades de diversos tamanhos, com áreas compreendidas entre 30 e 150 hectares<sup>50</sup>, além de ser a única microbacia inserida no Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH), onde a coleta prévia de dados realizada por conta da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) que implantou o projeto, oferece uma riqueza de dados relevantes para a pesquisa.

Os sujeitos da pesquisa foram os proprietários rurais deste município, inseridos nessa Microbacia, escolhidos através do sistema de amostras casuais estratificadas. Este universo de estudo conta atualmente com 54 UPAs<sup>51</sup> (Unidades de Produção Agrícola), que durante o trabalho chamaremos simplesmente de propriedades rurais.

Neste contexto, Philippe Huet (apud Ambroise *et al.* 1998) sugere uma nova definição de Unidade de Produção Agrícola, como “um sistema que objetiva a gestão de um espaço bem determinado por uma atividade de produção e não mais como um sistema que almeje somente a produção da matéria para a indústria”.

---

<sup>50</sup> Lembrando que o Código Florestal Brasileiro contempla apenas 02 tipos de propriedade : as que possuem até 30 ha, que podem vir a ser consideradas “pequenas”, desde que explorada mediante o trabalho pessoal do proprietário ou posseiro e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiro e cuja renda bruta seja proveniente, no mínimo, em oitenta por cento, de atividade agroflorestal ou do extrativismo, cuja área não supere: (Art. 1º, parágrafo 2º, Inciso I, alínea “c”) e as demais, sejam quais forem as suas dimensões territoriais.

<sup>51</sup> Unidade de Produção Agrícola pode ser entendida como conjunto de meios de produção (terra, trabalho e capital) combinados entre si para assegurar uma produção vegetal e/ou animal, submetidos a uma gestão única, de uma ou mais pessoas (LIMA, et al., 2000).

O município de Natividade da Serra conta atualmente com cerca de 6.952 habitantes, sendo 4.099 habitantes fixados na zona rural e 2.853 habitantes na zona urbana do município<sup>52</sup>.

Trata-se de uma cidade com vocação turística, na região dos lagos (Complexo Paraibuna – Paraitinga). Por se tratar de um ponto turístico, com represas e recursos naturais, facilita os momentos de lazer de executivos e trabalhadores da capital, que se deslocam a este município à procura de repouso, divertimento e contato com a natureza.

Em 1975, após a cidade ser desapropriada pela União em função da construção das barragens do Rio Paraibuna e Paraitinga, o município sofreu inundação total causada pelo represamento desses rios, o que atingiu aproximadamente 10 % do seu território, desativando em parte sua economia, anteriormente baseada na pecuária leiteira, devido à perda das melhores áreas destinadas a agropecuária (terras baixas e férteis), o que ocasionou um alto índice de êxodo rural e um considerável esvaziamento econômico, hoje restabelecido em parte pela retomada da própria pecuária leiteira e exploração vegetal (plantio e corte de eucalipto)

No setor rural do município de Natividade da Serra ocorreram vários ciclos agrícolas, dentre os quais podemos citar os ciclos do café e da cana de açúcar. Atualmente uma das atividades de maior destaque é a Bovinocultura de corte, com aproximadamente 32.000 cabeças.

São desenvolvidas também outras atividades, como a cultura de feijão, milho, mandioca, citricultura, cana de açúcar, suinocultura, apicultura, avicultura e a bovinocultura de leite.

As culturas de milho e cana de açúcar estão intimamente relacionadas com a bovinocultura de Leite, uma vez que são utilizadas na alimentação do rebanho.

Dos produtores, estima-se que 90% sejam pecuaristas, e o restante divide-se entre horticultores, fruticultores e produtores dedicados a outras atividades como o cultivo de cogumelos e pinus para a extração de seiva. No Município, encontram-se localizadas algumas agroindústrias, que atuam no ramo de processamento de cogumelos, carvoarias, serrarias e laticínios, gerando empregos à população local.

O reflorestamento com Eucalipto é a atividade que se destaca como principal geradora de empregos no Município, pois é a que proporciona maior retorno financeiro.

As comunidades rurais inseridas nesse contexto sofrem com a precariedade das condições de acesso das estradas, que chegam a ficar intransitáveis no período chuvoso.

---

<sup>52</sup> Fonte: site do IBGE – censo 2000.

O Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas, em seu levantamento prévio de dados, constatou que grande parte das casas não possui banheiro, verificando-se ainda que a maioria dessas residências sequer possui fossa, e nas poucas encontradas, corresponde apenas a um buraco para captação dos dejetos.

A maioria das nascentes nas propriedades rurais perdeu sua mata ciliar, sendo comum observar a morte de várias delas, assim como a abertura de tanques sem normas técnicas e em sua maioria, com pendências junto aos órgãos ambientais. Segundo a maioria dos produtores, em épocas de seca a quantidade de água diminui substancialmente dentro das propriedades.

Com relação à questão do manejo de rebanhos, a maioria dos produtores rurais desconhece regras simples de higiene, e em relação às culturas, a aração é invariavelmente realizada no sentido morro abaixo, o que ocasiona deslizamento de terras gerando o assoreamento do Córrego e, em consequência, enchentes nas estradas rurais.

O processo erosivo (erosão em sulco e laminar) que ocorre no local, deve-se ao manejo inadequado do solo, das pastagens e a falta de proteção nas cabeceiras, fator que é visivelmente observado na maioria das propriedades.

Atualmente o município busca novos caminhos para incrementar a sua produção Agropecuária e melhor desenvolver os potenciais locais, principalmente o turístico, em busca do seu desenvolvimento sócio-econômico e buscando evitar que ocorra novamente o fenômeno do êxodo rural.

Outras opções viáveis sob o ponto de vista do Zoneamento Agrícola, são objetos de estudos ou estão em fase inicial de desenvolvimento, por solicitações dos agricultores familiares, através da Casa de Agricultura de Natividade da Serra: Fruticultura de Clima Temperado e Sub-Tropical (maçã, pêssego, nectarina, ameixa, marmelo, pêra, noqueira - pecã, goiaba, uva, morango, figo, caqui, banana e atemóia), e a Produção de Olerícolas Orgânicas.

Como opções zootécnicas, são viáveis e objeto de estudo as seguintes atividades: Apicultura, Piscicultura (tanque rede no reservatório), Ranicultura, Caprinocultura de Leite e Cunicultura.

O Programa de Microbacias Hidrográficas, utilizando os bairros que compõe o Córrego dos Pires e Marmelada, como área de intervenção, analisa as ações necessárias para o seu desenvolvimento e assegura a sua eficácia através do envolvimento de toda comunidade, poder público e entidades, descentralizando as decisões e com transparência nas ações governamentais, buscando eficiência através da união de esforços.



A promoção do desenvolvimento rural sustentável amplia as oportunidades de ocupação, melhorando os níveis de renda, a produtividade e redução dos custos através da orientação agrônômica correta, aumentando desta forma, o bem estar das populações rurais e garantindo sua sustentabilidade socioeconômica e ambiental, com total participação dos beneficiários.

O Plano de desenvolvimento sustentável estabelece que a preservação desempenha papel crítico no desenvolvimento sustentável e na erradicação da pobreza, sendo essencial ao bem estar humano e ao sustento e integridade cultural das populações envolvidas, reconhecendo a existência de degradação dos recursos naturais devido à ação antrópica e identificando que essas perdas ambientais poderiam ser invertidas caso essas comunidades pudessem gozar dos benefícios decorrentes da correta e racional utilização do solo e dos recursos hídricos existentes, com vistas à sustentabilidade.

Situada no Estado de São Paulo, na região do Vale do Paraíba, Natividade da Serra é uma cidade com vocação turística, na região dos lagos (Complexo Paraibuna – Paraitinga). Por se tratar de um ponto turístico (com represa e recursos naturais), proporciona momentos de lazer aos executivos e trabalhadores da capital e centros maiores, que procuram por repouso e contato com a natureza.

Com relação ao sistema viário, o município é servido pelas Rodovias Estaduais SP 125 (Rodovia Oswaldo Cruz) e SP 121 (Rodovia Major Gabriel Ortiz Monteiro – Redenção da Serra e Rodovia Otacílio Fernandes da Silva), distando 57 Km de Taubaté e 190 Km de São Paulo, com acesso via estrada de terra ao Município de Paraibuna e São Luiz do Paraitinga.

Natividade da Serra ocupa uma área de 833 Km<sup>2</sup>, sendo que 276 Km<sup>2</sup> estão submersos pelas águas da represa, possuindo as seguintes confrontações : Municípios de Paraibuna, Redenção da Serra, São Luiz do Paraitinga, Ubatuba e Caraguatatuba.

Possui uma população estimada em 7.261 habitantes, sendo que desse total, cerca de 2.649 encontram-se na área urbana e 4.612 estão fixados na área rural do município, que possui cerca de 1.300 propriedades, segundo dados fornecidos pelo INCRA.

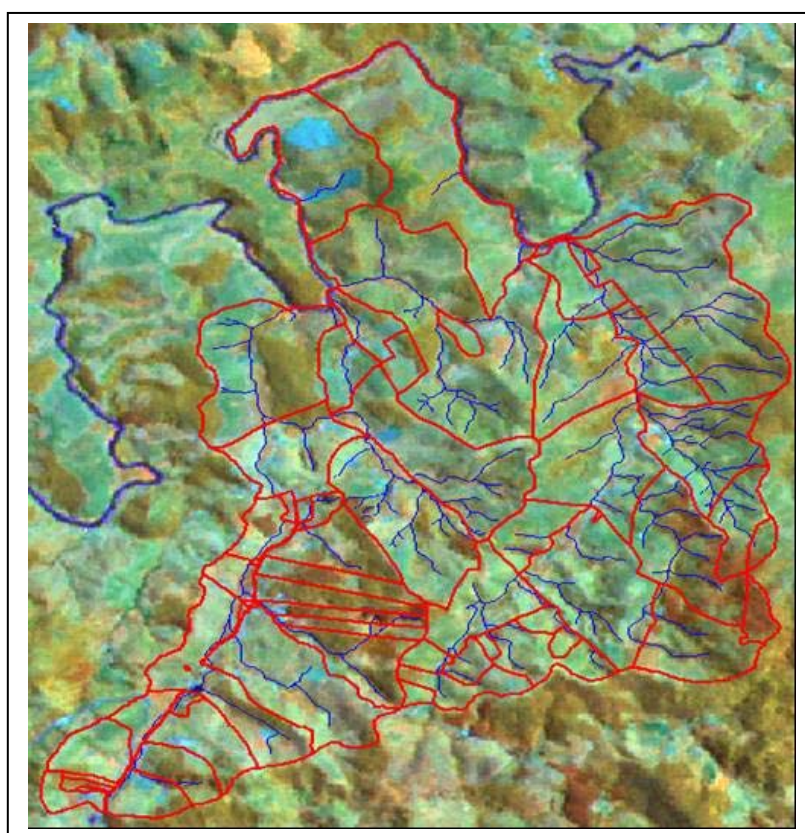


**Figura 1** – Localização Geográfica do Município de Natividade da Serra – Estado de São Paulo.

Fonte: Maplink. Disponível em: < <http://www.maplink.uol.com.br> >. Acesso em: 12 ago. 2006.

## **5.2 - Caracterização da Microbacia Hidrográfica do Córrego dos Pires e Marmelada**

A Microbacia Hidrográfica do Córrego dos Pires e Marmelada tem uma área de 2449,4 hectares, dividida entre 64 propriedades (Tabela 9) . A microbacia tem 16 nascentes, sendo que os rios ocupam uma extensão de 25 km (Figura 2) e as Áreas de Preservação Permanente ao longo dos cursos d'água e ao redor das nascentes ocupam uma área de 221,50 hectares.



**Figura 2** – Distribuição fundiária e hidrografia da Microbacia.

**Fonte:** CATI, 2004.

**Tabela 9 – ESTRUTURA FUNDIÁRIA DA MICROBACIA**

<i>ESTRATIFICAÇÃO</i>	<i>PROPRIEDADES</i>		<i>ÁREA</i>	
	N.º	%	ha	%
<b>ATÉ 10 ha</b>	22	34,4	73,5	3,0
<b>10 → 50</b>	23	35,9	567,9	23,1
<b>50 → 100</b>	15	23,7	1117,7	45,6
<b>100 → 200</b>	03	4,7	442,3	18,1
<b>200 → 500</b>	01	1,6	248,0	10,1
<b>500 → 1000</b>	00	0,0	0,0	0,0
<b>&gt; 1000</b>	00	0,0	0,0	0,0
<b>TOTAL</b>	64	100,0	2449,4	100,0

**Fonte:** CATI (Coordenadoria de Assistência Técnica Integral) e PEMH (Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas, 2004).

Estudos e levantamentos realizados pela CATI e o PEMH, constataram que na microbacia onde se desenvolveu a pesquisa, a maioria das propriedades possuem precárias condições em relação à infra-estrutura, raras possuem algum tipo de maquinário, sendo utilizados, quando necessários, os pertencentes à Patrulha Agrícola. Como exemplo, pode-se citar a retirada do leite, que é realizada de forma rudimentar, totalmente manual, seguindo a produção para a Cooperativa de Taubaté ou para a agroindústria, ainda no sistema de latão, sem presença dos chamados “tanques de expansão”.

Ainda a partir de informações geradas no Programa Estadual de Microbacias apresenta-se na tabela 10 o uso das terras e a produtividade e na tabela 11 as informações referentes à exploração agropecuária, tendo com base levantamento efetuado no ano de 2004.

**Tabela 10 – USO ATUAL DAS TERRAS E PRODUTIVIDADE DAS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS**

EXPLORAÇÃO AGRÍCOLA	ÁREA (ha)	Produtores No.	PRODUÇÃO	PRODUTIVIDADE
MILHO GRÃO	40	17	1660 hs	41 sc/ha
FEIJÃO	30	30	750 sc	25 sc/ha
EUCALIPTO	50	16	5000	100m <sup>3</sup> /ha
CANA	22	17	40 t	1,8ton/ha
HORTALIÇAS DIVERSAS	3,0 há	04	500 cx	125 cx/ha
CAPIM NAPIER	120 ha	55	960 ton	8 ton/ha

Fonte: CATI, 2004

**Tabela 11 – EXPLORAÇÃO AGROPECUÁRIA NA MICROBACIA HIDROGRÁFICA DO CÓRREGO DOS PIRES E MARMELADA**

EXPLORAÇÃO PECUÁRIA	REBANHO (cb.)	Produtores No.	PRODUÇÃO	PRODUTIVIDADE
LEITE	1530	51	12.240 l	8 l/cb
CORTE	300	25	4500 ar	15 ar/cb

Fonte: CATI, 2004

Os córregos recebem em toda a sua extensão, o esgoto das residências e dejetos de estábulos, além da presença de pequenas criações caseiras de suínos nas áreas de baixadas e várzeas.

Em alguns trechos da estrada, ocorre assoreamento do córrego, danificando o tráfego e causando erosão em suas laterais e nas propriedades rurais, que utilizam águas de nascentes e cacimba para abastecimento humano. Verifica-se ainda nessas propriedades, a presença de represas (barramentos), com grandes problemas ambientais e sem regularização nos órgãos competentes, sendo motivo do grande número de autuações ambientais.

Em quase toda a região, as propriedades rurais apresentam nascentes e córregos que possuem uma localização muito próxima às estradas, sendo, por este motivo, uma verdadeira raridade verificar a presença de mata ciliar, o que gera muita queixa entre os

produtores não somente quanto à diminuição das águas em épocas secas, como também enchentes nas várzeas em épocas de chuvas excessivas.

Há propriedades onde se verifica a morte de nascentes, além da construção irregular de represas, sem qualquer tipo de apoio ou regularização dos órgãos ambientais. Apesar dos esforços empregados no sentido de conservação por parte de alguns produtores, as matas de cabeceira deram lugar a pastagens e plantio de Eucalipto.

Os órgãos ambientais exercem dentro da região e da Microbacia em particular, uma fiscalização intensa e rigorosa, principalmente em relação às queimadas, bastante utilizadas na limpeza de pastos e introdução da cultura de Eucalipto, como também para abertura de tanques, com a serventia única de represamento de água.

Como mencionado, a Microbacia do Córrego dos Pires e Marmelada possui uma rica rede de drenagem, além de uma topografia bastante acidentada, o que faz com que haja várias áreas protegidas pelo Código Florestal Brasileiro, especialmente com relação às Áreas de Preservação Permanente de rios e de topo de morro. Aliás, esta é a situação na maior parte do Vale do Paraíba. Discorrendo a respeito, em artigo escrito para o periódico eletrônico do Instituto de Economia Agrícola (IEA), ao abordar a questão da Reserva Florestal Legal, o consultor Castanho Filho (2006) contempla este quadro, afirmando:

Os topos de morro são comuns em regiões montanhosas, como o Vale do Paraíba, no Estado de São Paulo, onde é fácil constatar que as atividades agrícolas há muito abandonaram essas áreas. Mesmo a ocupação com pecuária e silvicultura tem grandes limitações e, salvo em algumas propriedades, não se consegue gerar renda para manter o patrimônio. Restou a elas a bem-vinda ocupação com projetos de turismo e lazer. Contudo, como a proibição da lei é interpretada de forma absoluta, tais projetos de uso e ocupação não conseguem ser aprovados, mesmo que sejam considerados tecnicamente de baixo impacto ambiental e socialmente desejáveis.

Outro aspecto a considerar é que a discussão das normas regulatórias relacionadas à exata definição de morro, bem como as interferências aceitáveis nas áreas montanhosas, assumiu um caráter eminentemente jurídico, deixando de lado as diretrizes técnicas que deveriam subsidiar o uso e ocupação dessas áreas. Este afastamento da questão técnica faz com que os conflitos se avolumem.

Apenas para citar exemplos comuns, muitas fazendas que outrora foram exploradas para extração das matas, com a subsequente implantação de culturas agrícolas, estão proibidas sumariamente de ocupar locais nobres, já impactados no passado com essas atividades. Hoje, buscam novas alternativas econômicas, ancoradas nas atividades de turismo e lazer. Isso impede que um novo ciclo de organização do espaço rural se dê em bases racionais e sustentáveis, utilizando os modernos conceitos da ecoagricultura<sup>7</sup> e gerando conservação dos recursos naturais, empregos e renda.

No entanto, a legislação não se ocupa em cuidar apenas das Áreas de Preservação Permanente, buscando também outros meios de conservar e proteger a biodiversidade local, por meio da Reserva Florestal Legal, instituto que determina que, na Microbacia estudada, 20% de todas as propriedades devem ser reservadas com mata nativa, cuja utilização somente poderá ocorrer através de planos de manejo sustentável, após autorização do D.E.P.R.N. (Departamento Estadual de proteção aos Recursos Naturais), órgão legal encarregado no estado de São Paulo para regulamentar a questão, que possui as incumbências de conceder outorgas, licenças, alvarás, fiscalização, aplicação de multas, etc.

Como já mencionado em outras oportunidades durante a realização desta pesquisa, a grande questão reside no fato de o Código Florestal Brasileiro contemplar apenas 02 (dois) tipos de propriedade, com relação ao tamanho da área: as que possuem até 30 hectares, consideradas “pequenas” pelo Código e as demais propriedades, sejam quais forem as suas extensões territoriais. Além disso, este diploma legal dispensa um tratamento idêntico a situações diferentes<sup>53</sup>, ferindo os princípios constitucionais da isonomia e proporcionalidade ou razoabilidade.

Para efeito tributário (ITR), o antigo “módulo de propriedade” foi substituído pelo módulo fiscal (Lei nº 6.746/79; Decreto-Lei nº 84.685/80). O módulo fiscal está regulado pelo art. 50 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), servindo de base para cálculo do Imposto Territorial Rural.

A quantidade de hectares por módulo fiscal varia de município para município, indo de cinco até cento e dez hectares por módulo fiscal, conforme dados fornecidos pelo INCRA, que ainda define módulo fiscal como uma Unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município, considerando os seguintes fatores:

- Tipo de exploração predominante no município;
- Renda obtida com a exploração predominante;
- Outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda ou da área utilizada;

Assim, se a legislação que regula a questão da Reserva Florestal Legal ignora as variáveis que foram consideradas pelo INCRA ao atribuir os valores expressos em módulos fiscais aos municípios paulistas, obviamente que as distorções e imperfeições virão à tona, uma vez que estão sendo tratados de forma idêntica, municípios que possuem valores diversos

---

<sup>53</sup> Esta situação ocorre pois o Código Florestal Brasileiro determina que todas as propriedades rurais localizadas no estado de São Paulo reservem a quantia de 20% da propriedade com mata nativa, ignorando as especificidades e características próprias de cada região, como situação topográfica, clima, aptidão do uso do solo, etc.

expressos em módulos fiscais. A tabela 12 abaixo traz a distribuição dos municípios localizados no estado de São Paulo, segundo as dimensões do módulo fiscal fixadas pelo INCRA:

**Tabela 12 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS SEGUNDO AS DIMENSÕES DO MÓDULO FISCAL.**

<i>MÓDULO FISCAL</i> <i>(hectares)</i>	<i>MUNICÍPIOS</i> <i>(n°)</i>
05	25
07	14
10	44
12	61
14	40
16	94
18	31
20	92
22	70
24	37
26	19
28	03
30	91
35	20
40	04

**Fonte:** Oliveira, 2007, com dados coletados no INCRA/SD/SDTT.

Seguindo esta linha de raciocínio, correto afirmar que no momento em que o INCRA leva em consideração o tipo de exploração predominante e outras existentes, inevitavelmente e de maneira implícita contempla também alguns fatores, como topografia, clima, aptidão para uso do solo, localização geográfica e tamanho das propriedades, entre outros fatores. Assim, temos variáveis que, integradas, vão determinar qual o tipo de exploração adequada para este ou aquele município, determinando em segundo plano, o tamanho (valor) do módulo fiscal a ser atribuído. –

A CATI utiliza o seguinte critério para a classificação dos produtores rurais: até 50 hectares são considerados pequenos; de 50 até 100 hectares o órgão classifica como médios e acima de 100 hectares estão as propriedades consideradas grandes. No entanto em função de peculiaridades regionais esta classificação pode sofrer variações, o que de fato ocorreu na microbacia em questão, no município de Natividade da Serra, onde a CATI apresentou a seguinte classificação: Até 10 hectares as propriedades são consideradas pequenas, com área compreendida entre 10m e 50 hectares são classificadas como médias e acima de 50 hectares o órgão as considera como grandes propriedades. Na tabela 13, traz uma classificação comparativa das propriedades de acordo com os diferentes critérios adotados



respectivamente pela CATI (que possui o critério usual acima descrito e o critério inerente à determinadas regiões), pelo INCRA e pelo Código Florestal Brasileiro:

**Tabela 13 – CLASSIFICAÇÃO DAS PROPRIEDADES DA MICROBACIA SEGUNDO CRITÉRIOS DA CATI, INCRA E CÓDIGO FLORESTAL.**

<i>PROPRIEDADE</i>	<i>ÁREA</i>	<i>MÓDULOS FISCAIS</i>	<i>CLASSIFICAÇÃO</i>			
			<i>CATI</i>		<i>INCRA</i>	<i>CÓDIGO FLORESTAL</i>
			<i>HÁ</i>	<i>NÚMERO</i>	<i>USUAL</i>	<i>NATIVIDADE</i>
1	0,1	0,003	P	P	MINI	P
2	0,1	0,003	P	P	MINI	P
3	0,1	0,003	P	P	MINI	P
4	0,2	0,005	P	P	MINI	P
5	0,3	0,008	P	P	MINI	P
6	0,3	0,008	P	P	MINI	P
7	0,8	0,020	P	P	MINI	P
8	1,2	0,030	P	P	MINI	P
9	1,2	0,030	P	P	MINI	P
10	1,7	0,043	P	P	MINI	P
11	2	0,050	P	P	MINI	P
12	2,4	0,060	P	P	MINI	P
13	2,4	0,060	P	P	MINI	P
14	3,2	0,080	P	P	MINI	P
15	3,6	0,090	P	P	MINI	P
16	6,2	0,155	P	P	MINI	P
17	6,5	0,163	P	P	MINI	P
18	7,3	0,183	P	P	MINI	P
19	7,3	0,183	P	P	MINI	P
20	7,3	0,183	P	P	MINI	P

21	9,3	0,233	P	P	MINI	P
22	10	0,250	P	P	MINI	P
23	11,3	0,283	P	M	MINI	P
24	12,1	0,303	P	M	MINI	P
25	13	0,325	P	M	MINI	P
26	13,3	0,333	P	M	MINI	P
27	15	0,375	P	M	MINI	P
28	15	0,375	P	M	MINI	P
29	15	0,375	P	M	MINI	P
30	18	0,450	P	M	MINI	P
31	19,4	0,485	P	M	MINI	P
32	19,4	0,485	P	M	MINI	P
33	21,8	0,545	P	M	MINI	P
34	23	0,575	P	M	MINI	P
35	24,2	0,605	P	M	MINI	P
36	24,2	0,605	P	M	MINI	P
37	24,4	0,610	P	M	MINI	P
38	28	0,700	P	M	MINI	P
39	31,5	0,788	P	M	MINI	G
40	31,5	0,788	P	M	MINI	G
41	36	0,900	P	M	MINI	G
42	38,7	0,968	P	M	MINI	G
43	38,7	0,968	P	M	MINI	G
44	46	1,150	P	M	P	G
45	48,4	1,210	P	M	P	G
46	50,8	1,270	M	G	P	G
47	60	1,500	M	G	P	G

48	60,5	1,513	M	G	P	G
49	62,9	1,573	M	G	P	G
50	63	1,575	M	G	P	G
51	64	1,600	M	G	P	G
52	72	1,800	M	G	P	G
53	72,1	1,803	M	G	P	G
54	72,6	1,815	M	G	P	G
55	72,6	1,815	M	G	P	G
56	72,6	1,815	M	G	P	G
57	84,7	2,118	M	G	P	G
58	92	2,300	M	G	P	G
59	96,8	2,420	M	G	P	G
60	121	3,025	G	G	P	G
61	140,8	3,520	G	G	P	G
62	144,2	3,605	G	G	P	G
63	157,3	3,933	G	G	P	G
64	248,0	6,200	G	G	M	G

Obs: O módulo fiscal em Natividade da Serra corresponde a 40 hectares.

Fonte: Oliveira, 2007.

Pode-se notar, portanto, que mesmo aqueles que só lidam e trabalham com propriedades consideradas pequenas, como faz a CATI ao aplicar os critérios para a implantação do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas, não adota uma única classificação, como faz o Código Florestal. Ao contrário, contempla as especificidades regionais ao atribuir uma classificação às propriedades rurais abrangidas pelo programa, classificando-as em pequenas, médias e grandes, embora a grande maioria das propriedades inseridas no PEMH (cerca de 90%) possua área inferior a 120 hectares<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Segundo informações prestadas em 02 de Fevereiro de 2007 pelo engenheiro da CATI Aldomiro Catalano Neto da Casa da Agricultura de Ibitinga – S.P., vinculada ao EDR - Escritório de Desenvolvimento Rural de Jaboticabal – S.P.

Ao implantar o PEMH, a CATI considera tudo aquilo que é relevante na região que será objeto do programa, considerando vários aspectos, tais como o tipo de solo, a aptidão para seu uso, as variações climáticas, o tamanho das propriedades da microbacia, o relevo existente, a localização das Áreas de Preservação Permanente, as culturas desenvolvidas e em fase de desenvolvimento no local e até mesmo a capacidade financeira dos produtores e proprietários rurais cujas propriedades serão inseridas no programa. Como estamos em contato permanente com os produtores rurais, notamos que muitos deles queixam-se da legislação florestal, especialmente aqueles que possuem rios e nascentes em suas propriedades e são obrigados e obedecerem ao percentual de 20% exigidos a título de Reserva Legal. Acredito que essa seja uma das principais falhas do Código Florestal: tratar a questão de forma muito genérica. (CATALANO, 2007)<sup>55</sup>.

Analisando-se a tabela apresentada, em termos comparativos, a maior diferença fica por conta da classificação adotada pelo INCRA e pelo Código Florestal. Nota-se que, enquanto algumas propriedades da microbacia são consideradas minifúndio pelo INCRA, o Código Florestal as classifica como “não pequenas”. (propriedades com áreas de 31,5; 36 e 38,7 hectares).

Através do mesmo raciocínio, uma mesma propriedade pode-se enquadrar nas quatro classificações ao mesmo tempo, como ocorre com os imóveis rurais com área de 38,7 hectares. Esses imóveis são considerados minifúndio para o INCRA; pequena propriedade para a classificação usual adotada pela CATI; média propriedade para a classificação adotada pela CATI na microbacia e finalmente são classificados como grandes propriedades pelo Código Florestal Brasileiro, por possuírem uma área superior a 30 hectares.

Embora algumas propriedades rurais estejam enquadradas em classificações distintas (pequena, média e grande propriedade rural), vale ressaltar que tanto a classificação adotada pela CATI (usual e na microbacia) quanto a adotada pelo INCRA, contempla de forma direta ou indireta as características da região, ao contrário do que ocorre com a classificação adotada pelo Código Florestal.

Para melhor ilustrarmos a diferença de classificação, foi construída a tabela 14, simulando a existência de propriedades de diferentes tamanhos (10 a 700 hectares) em Natividade da Serra (trata-se, portanto, de uma situação hipotética).

---

<sup>55</sup> Comunicação oral feita pelo engenheiro da CATI Aldomiro Catalano Filho, responsável pela implantação do PEMH no município de Ibitinga- SP (vinculado ao EDR de Jaboticabal-SP), em 20 de Fevereiro de 2007.

**Tabela 14 – CLASSIFICAÇÃO DE PROPRIEDADES COM ÁREAS COMPREENDIDAS ENTRE 10 E 700 HECTARES SEGUNDO CRITÉRIOS DA CATI, INCRA E CÓDIGO FLORESTAL (DADOS HIPOTÉTICOS).**

<i>PROPRIEDADE</i>	<i>ÁREA</i>	<i>MÓDULOS FISCAIS</i>	<i>CLASSIFICAÇÃO</i>			
			<i>CATI</i>		<i>INCRA</i>	<i>CÓDIGO FLORESTAL</i>
			<i>HÁ</i>	<i>NÚMERO</i>	<i>USUAL</i>	<i>NATIVIDADE</i>
1	10	0,25	P	P	MINI	P
2	20	0,50	P	M	MINI	P
3	30	0,75	P	M	MINI	P
4	40	1,0	P	M	MINI	G
5	50	1,25	P	M	P	G
6	60	1,5	M	G	P	G
7	70	1,75	M	G	P	G
8	80	2,00	M	G	P	G
9	90	2,25	M	G	P	G
10	100	2,50	M	G	P	G
11	150	3,75	G	G	P	G
12	200	5	G	G	M	G
13	250	6,25	G	G	M	G
14	300	7,5	G	G	M	G
15	350	8,75	G	G	M	G
16	400	10	G	G	M	G
17	450	11,25	G	G	M	G
18	500	12,5	G	G	M	G
19	550	13,75	G	G	M	G
20	600	15	G	G	M	G
21	650	16,25	G	G	G	G
22	700	17,5	G	G	G	G

**Fonte:** Oliveira, 2007.

Pode-se ampliar esta discussão sobre o efeito da Reserva Florestal Legal somando-se o efeito do tamanho do módulo rural e das áreas ocupadas pelas Áreas de Preservação Permanente. Para tanto lançou-se mão de informações de municípios em diferentes regiões, quanto ao módulo rural e ao percentual médio de ocupação das Áreas de Preservação Permanente<sup>56</sup>.

Desta forma, apresenta-se a tabela 15 que ilustra exatamente o fato do Código Florestal dispensar o mesmo tratamento às propriedades rurais que se encontram em situação fática diversa, gera uma limitação ao exercício do direito de propriedade que incide sobre a produção desses pequenos e médios produtores rurais. Assim, embora os percentuais sejam idênticos, os reflexos são sentidos de forma mais acentuada em certas regiões do estado do que em outras (pelas diferenças de tamanho médio das propriedades, dentre outros fatores), o que faz com que essa situação entre em rota de colisão com os já mencionados princípios constitucionais.

---

<sup>56</sup> Os dados médios de ocupação das Áreas de Preservação Permanente foram obtidos com base em informações fornecidas pela área ambiental da VCP – Votorantim Celulose e Papel. Foram escolhidos municípios em diferentes regiões, com diferentes módulos fiscais e que dispusessem de informações relativas às APPs.

**Tabela 15 – EFEITO DA RESERVA FLORESTAL LEGAL E DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM PROPRIEDADES LOCALIZADAS EM MUNICÍPIOS QUE POSSUEM MÓDULOS FISCAIS DIVERSOS**

	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)
<b>Município</b>	<b>MF do município</b>	<b>Tamanho médio</b>	<b>Módulo fiscal</b>	<b>APP</b>	<b>Efeito da APP</b>	<b>Efeito da RL</b>	<b>Efeito da APP+RL</b>	<b>Efeito da APP+RL</b>	<b>Efeito da APP+RL</b>
	(ha)	(ha)	no.	%	(ha)	(ha)	(ha)	%	no. MF
Duartina	12	55,6	4,6	8	4,4	11,1	15,6	28,0	1,3
Capão Bonito	16	120,9	7,6	10	12,1	24,2	36,3	30,0	2,3
Itapetininga	22	64,9	2,9	8	5,2	13,0	18,2	28,0	0,8
Itirapina	14	108,7	7,8	6	6,5	21,7	28,3	26,0	2,0
Monteiro Lobato	14	74,3	5,3	12	8,9	14,9	23,8	32,0	1,7
Natividade da Serra	40	56,8	1,4	12	6,8	11,4	18,2	32,0	0,5
Redenção da Serra	40	48,9	1,2	12	5,9	9,8	15,7	32,0	0,4

MF = módulo fiscal

(a) (b) - Fonte: INCRA

(c) - Obtido dividindo-se (b) por (a)

(d) - Fonte: Área Ambiental da VCP

(e) - Obtido multiplicando (b) por (d)/100

(f) - Obtido calculando-se 20% do tamanho médio da propriedade

(g) - Obtido somando-se (e) e (f)

(h) - Obtido dividindo-se (g) por (b) multiplicado por 100

(i) - Obtido dividindo-se (g) por (a)

Nota-se que nas áreas em que o valor do módulo fiscal é mais elevado, embora o percentual a ser observado a título de Reserva Florestal Legal seja o mesmo em todos os municípios da amostragem, a limitação ao exercício do direito de propriedade é mais ostensiva do que nas áreas onde o valor do módulo fiscal é menor.

Enquanto o valor do módulo fiscal é aferido e atribuído aos municípios levando-se em consideração vários fatores, especialmente o cenário geográfico onde estes estão inseridos, o mesmo não ocorre com o Código Florestal, que estabeleceu o mesmo percentual a título de Reserva Florestal Legal a todas as propriedades paulistas.

Assim, verifica-se a necessidade do Código Florestal, ao instituir os percentuais a título de Reserva Florestal Legal, também observar as variáveis em questão, pois essas nortearam os cálculos que culminaram na atribuição de valores aos módulos fiscais de cada município, ou seja, desconsiderou a lei as peculiaridades regionais, o que não foi feito pelo órgão oficial encarregado de valorar esses módulos.

A respeito deste panorama, como já salientado em outras oportunidades, Toledo e Toledo (2004), especialistas no tema, posicionaram-se de forma a criticar a legislação, destacando que o Estado brasileiro deve de fato legislar e conduzir a formação de Reservas Florestais Legais de modo a preservar integralmente biomas ou recuperar o ambiente natural de bacias hidrográficas. Segundo os estudiosos, “é necessário reinterpretar o Código Florestal, que não pode ser entendido como uma norma geral, precisando sofrer alterações de acordo com cada região”.

Torna-se evidente a ofensa ao princípio da isonomia ou igualdade, pois situações distintas (e realmente o são, caso contrário os valores relativos aos módulos fiscais seriam iguais no Estado inteiro) recebem tratamento idêntico por parte do Código Florestal, que atribui o mesmo percentual para todas as áreas.

Em tese: Todos os critérios técnicos utilizados pelo INCRA ao atribuir valores aos módulos fiscais relativos aos municípios paulistas foram ignorados pelo Código Florestal, que foi além: fez incidir sobre os mesmos, uma norma geral que colide com princípios constitucionais relevantes na ordem jurídica, gerando reflexos negativos no que tange aos impactos na área física dos respectivos imóveis, especialmente sobre as propriedades pequenas e médias<sup>57</sup>, que vêm de forma mais acentuada a limitação ao exercício do direito de propriedade.

---

<sup>57</sup> Ao utilizamos a expressão “propriedades pequenas e médias”, reportamo-nos à classificação utilizada pelo próprio INCRA e não pelo Código Florestal, que considera apenas dois tipos de propriedade: pequenas (até 30 hectares) e as demais. Assim, adotamos a seguinte classificação: **Minifúndios** (abaixo de 01 módulos fiscal), **Pequenas propriedades** (01 a quatro módulos fiscais), **Média propriedade** (quatro a quinze módulos fiscais) e **Grande propriedade** (acima de 15 módulos fiscais).



## CAPÍTULO VI

---

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

As unidades de conservação, consideradas como espaços físicos extremamente relevantes para a conservação da natureza, embora fundamentais para manutenção do equilíbrio ambiental, não são suficientes para, sozinhas, sustentarem este quadro. Necessitam de áreas maiores que, em ligação com essas unidades, propiciam o cumprimento das funções ambientais para as quais foram criadas. Daí a importância da Reserva Florestal Legal e das Áreas de Preservação Permanente, que juntamente com as Unidades de Conservação, desempenham importante papel na preservação do meio ambiente.

Não se discute a importância nem a necessidade da Reserva Florestal Legal, mas sim a maneira como a mesma está disciplinada pela legislação florestal, ou seja, que modelo desse instituto a sociedade necessita.

Se, de um lado, o conteúdo axiológico desse instituto nos induz ao entendimento de que é fundamental a sua existência, de outro lado, a forma genérica e universal de sua aplicação, descuidando dos aspectos particulares regionais, locais e de cada propriedade, nos permitiram concluir que há ofensa aos princípios constitucionais da isonomia e proporcionalidade.

Assim, a apreciação da norma que instituiu as áreas de Reserva Legal frente aos preceitos constitucionais da isonomia e proporcionalidade e os demais princípios destinados à proteção ambiental, deverão gerar a responsabilidade estatal, que se consubstancia na necessidade de compatibilização entre a situação jurídica individual dos proprietários rurais e a coletiva, consistente no direito de todos a um meio ambiente saudável.

Apurou-se na presente pesquisa, por ocasião do trabalho de campo, que a limitação de uso do solo causada aos produtores rurais daquela microbacia, impede que eles tenham uma satisfação econômica e financeira, que lhes permita desenvolver as suas atividades de modo a atender às reais necessidades de vida, como educação saúde e lazer, dentre outras. Por outro lado, a impossibilidade de atendimento à legislação traz a esses produtores rurais, um justo receio de autuações, ainda que legítimas, por parte dos órgãos fiscalizadores.

A maioria possui um sentimento de insatisfação, devido ao fato de que é dado tratamento idêntico aos grandes produtores rurais, que têm como aferir um rendimento

econômico maior, face a extensão de sua propriedade, acreditando que as leis são feitas para atender às necessidades dos grandes latifúndios.

A classificação prevista pelo INCRA, deveria servir de paradigma para o Código Florestal contemplar em sua divisão, além das duas categorias existentes (pequena e grande), também a micro e média propriedade, estabelecendo exigências legais de acordo com essa classificação, considerando fatores como clima, relevo, vocação do solo, dentre outros fatores.

Constatou-se ainda a impossibilidade dos produtores rurais localizados na Microbacia analisada organizarem-se para, ainda que de forma associativa, atender a legislação através da chamada compensação florestal, pois são pobres, com cultura basicamente para a sua própria subsistência e não possuem meios de arcarem com os custos decorrentes da implementação de um condomínio florestal, por exemplo. Essa constatação não pode conduzir a outra conclusão senão a de que se trata de uma possibilidade somente ao alcance de propriedades rurais com maior poder econômico, o que torna a legislação totalmente excludente neste aspecto. Este quadro poderia ser mitigado por meio de uma atuação efetiva do Poder Público, oferecendo subsídios para que os pequenos produtores rurais pudessem atender a legislação.

Corroborando a hipótese levantada, verifica-se que ao disciplinar a questão da Reserva Florestal Legal nas propriedades rurais brasileiras, o Código Florestal falha como norma geral, pois ofende os princípios constitucionais da isonomia e proporcionalidade ou razoabilidade ao dispensar um tratamento idêntico a propriedades que se encontram em situações diferentes, deixando de contemplar as características inerentes a cada região, tais como clima, bioma, relevo, etc.

A Reserva Legal, muito embora no aspecto prático acabe limitando o exercício do direito de propriedade, dentro do cenário jurídico nacional não é considerada restrição ao direito de propriedade, mas sim como uma condição para o reconhecimento jurídico da propriedade, pois trata-se de uma obrigação genérica, imposta a todos os proprietários rurais, ou seja, sem a Reserva Florestal Legal a propriedade ainda existe, mas o exercício de seu direito sofre limitações.

Essas limitações não podem ser encaradas apenas como um ônus ao direito de propriedade, existindo também benefícios, ainda que intangíveis, consistentes na função ecológica que é preservada através da manutenção da biodiversidade na propriedade rural, recompondo-se a paisagem, por exemplo, com circulação de diferentes espécies florísticas e faunísticas.

Pretende-se que se usem sustentavelmente os recursos naturais, se conservem e se reabilitem os processos ecológicos, se conserve a biodiversidade, e que se abrigue e proteja a fauna e a flora nativas, porém os níveis de cobertura florestal necessários para essas finalidades e almejados pela legislação, acabam inviabilizados pela própria lei, pois da maneira mal regulamentada como está prevista no Código Florestal Brasileiro, a Reserva Florestal Legal além de não cumprir suas funções de forma plena, ainda limita o exercício do direito de propriedade aos pequenos produtores rurais.

O Estado de São Paulo, com cenários agrícolas tão variados, não pode ficar à mercê de uma norma que regule as questões relativas à exploração e uso da terra de uma forma tão genérica, estabelecendo distinções mínimas e desconsiderando fatores que, agregados, poderiam conduzir a uma política legal mais justa e equilibrada, sem ferir quaisquer dos princípios constitucionais analisados.

As contribuições da presente pesquisa foram as seguintes:

- Fornecer subsídios ao Poder Legislativo visando alterar as legislações pertinentes em benefício da política florestal.
- Difundir a todos os atores sociais envolvidos com a questão agrária, informações básicas relacionadas com a temática, bem como as vantagens dessas mudanças.
- Propiciar o avanço do conhecimento através de trabalhos específicos sobre a utilização do solo.

Com certeza outras questões relativas ao uso da terra por pequenos e médios proprietários surgirão em decorrência das considerações aqui apresentadas, porém todas elas deverão levar em consideração, as contribuições anteriormente elencadas. O fato é que, em face do atual estágio de desenvolvimento da ciência jurídica, é inconcebível que uma questão tão relevante como a preservação ambiental, operacionalizada pela Reserva Florestal Legal, dentre outros institutos, tenha o condão de ferir princípios constitucionais basilares e o direito dos pequenos e médios produtores rurais, não podendo de forma alguma a presente discussão, ficar à margem da legislação florestal em vigor.

## REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário jurídico brasileiro**. São Paulo: Jurídica Brasileira, 1993.

AHRENS, Sérgio. **O “novo” código florestal brasileiro: conceitos jurídicos fundamentais**. Trabalho Voluntário apresentado no VIII Congresso Florestal Brasileiro, 25 a 28-08-2003, São Paulo, SP. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura; Brasília: Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais, 2003. 1º CD-ROM.

ALVES, Rubem. **Entre a ciência e a sapiência: o dilema da educação**. 9. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

AMBIENTE BRASIL. Portal ambiental. Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br>>. Acesso em: 28 out. 2006.

ANDRADA E SILVA, J.B. de. **José Bonifácio de Andrada e Silva: organização e introdução de Jorge Caldeira**. São Paulo: Editora 34, 2002.

ANTUNES, Luciana Rodrigues. A averbação da reserva legal e da servidão florestal. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 9, n. 714, 19 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6766>>. Acesso em: 03 set. 2005.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao direito ambiental**. Cuiabá: Verde-Pantanal, 1990.

ARAÚJO, Rodrigo da Silva Perez. Violência doméstica: possibilidade jurídica da nova hipótese de prisão preventiva à luz do princípio constitucional da proporcionalidade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1268, 21 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9304>>. Acesso em: 03 jan. 2007.

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

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Martin Claret, 2001. Trad. de Pietro Nasseti.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração**. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR 6027: sumário**. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR 6028: resumos**. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR 10520: informação e documentação: citações em documentos: apresentação**. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

BACHA, Carlos José Caetano. Eficácia da política de reserva legal no Brasil: teoria e evidência econômica. **Revista Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, vol. 13, n. 25, p. 09-27, nov. 2005.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Direito imobiliário registral**. São Paulo: Saraiva, 2001.

BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

BARRICHELLO, Davi Augusto. **A reserva legal florestal na propriedade rural**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. São Paulo: Saraiva, 1999.

\_\_\_\_\_. **Temas de direito constitucional, razoabilidade e isonomia no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1997.

\_\_\_\_\_. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

BAZO, Michelle Cristina. A arbitragem e os princípios constitucionais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 467, 17 out. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5827>>. Acesso em: 19 jan. 2007.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Função ambiental, in dano ambiental**: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: RT, 1993.

\_\_\_\_\_. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 09, ano 03, p. 12, jan.-mar. 1998.

BERGAMASCHI, Monica. Entrevista. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 jun. 2006. Disponível em: <[www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br)>. Acesso em: 02 nov. 2006.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**, 11<sup>a</sup>. Ed., Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **Teoria do ordenamento jurídico**. Brasília: Universidade de Brasília, 1994. Trad. Cláudio de Cicco e Maria Santos.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

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

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Função ambiental da propriedade. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 3, n. 9, jan./mar., 1998.

\_\_\_\_\_. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999.

BRAGA, Valeska e Silva; **Princípios da proporcionalidade e da razoabilidade**. Curitiba: Juruá; 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Código civil**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. **Código florestal (aprovado pelo decreto nº 23.793, de 23 de Janeiro de 1934)**. Rio de Janeiro: Serviço de Informação Agrícola, 1950.

\_\_\_\_\_. **Código florestal**. In: VADE MECUM. São Paulo: Universitária, 2005.

\_\_\_\_\_. **Decreto 84.685, de 06 de maio de 1980**. Regulamento a Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que trata do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR e dá outras providências. Disponível em: <<http://209.85.165.104/search?q=cache:4k3ESV1VBVEJ:www.fae.com.br/comissoes/assfund/legislacao/DECRETO%252084635%252080.doc+decreto+n+84.685&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br>>. Acesso em: 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o estatuto da terra e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4504.htm>>. Acesso em: 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8171.htm>>. Acesso em: 2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em mandado de segurança nº. 18.301 MG (2004/0075380-0). Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Impetrado: Juiz de Direito de Andrelandia – MG. Relator: Ministro João Otávio de Noronha, Brasília, DF, 24 de agosto de 2005. **Revista Eletrônica de Jurisprudência**. Disponível em: <<https://ww2.stj.gov.br/revistaeletronica/REJ.cgi/ITA?seq=572776&nreg=200400753800&dt=20051003&formato=HTML>>. Acesso em: 25 fev. 2007.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (3. Região). Penal. Crime contra a fauna. Abate de jacaré com finalidade alimentícia: autoria duvidosa. Ausência de atos de comércio. Conduta atípica. Caça sem finalidade predatória. Inexistência de dolo. Objetividade jurídica da lei nº. 5.197/67: proteção das espécies. Coibição de excessos comprometedores da fauna silvestre. Relator: Sinval Antunes, São Paulo. **Jus navigandi**, Teresina, n. 410, 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5585&p=2>>. Acesso em: 21 nov. 2006.

BUECHELE, Paulo Armino Tavares. **O princípio da proporcionalidade e a interpretação da constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

BURLE MARX, Roberto. **Arte e paisagem**: conferências escolhidas. São Paulo: Nobel, 1987.

CADERMATORI, S. U. **Estado de direito e legitimidade: uma abordagem garantista**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

CALHAU, Lélío Braga. Meio ambiente e tutela penal nos maus-tratos contra animais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 410, 21 ago. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5585>>. Acesso em: 19 jan. 2007.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Constituições do Brasil**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1991.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1995.

CARDOSO, Fernando Penteadó. Por que a reserva florestal de 20%? **Portal do Agronegócio**, 18 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.portaldoagronegocio.com.br/index.php?p=texto&&idT=749>>. Acesso em: 01 nov. 2006.

CASTANHO FILHO, Eduardo Pires. Reserva legal e leis agrícolas ultrapassadas. **Instituto de Economia Agrícola**, set. 2006. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/OUT/verTexto.php?codTexto=7311>>. Acesso em: nov. 2006.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **A Constituição aberta e os direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira **O Devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova Constituição do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1943. v. 5.

CHAIM PERELMAN. Princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. In: BRAGA, Valeska Silva. \_\_\_\_\_. Curitiba: Juruá, 2004.

COLOGNESE, S. A., MÉLO, J. L. B. de. A Técnica de entrevista na pesquisa social. In : Pesquisa Social Empírica: Métodos e Técnicas. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, PPGS/UFRGS, v. 9, 1998.

COMPARATO, Fábio Konder. Igualdades, desigualdades. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 1, p. 69-78, 1993.

COSTA, Cleber Lázaro Julião; SILVA, Luiz Fernando Martins da. A teoria de Oracy Nogueira: ruptura às teorias tradicionais e fonte para o embasamento das políticas de ação afirmativas e seus mecanismos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 342, 14 jun. 2004.

Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5304>>. Acesso em: 02 nov. 2006.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CUIABANO, Renata Maciel. O princípio da proporcionalidade no direito ambiental: Breves exemplos de implementação no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Estado do Paraná**, Paraná, v. 36, 2001.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Aspectos constitucionais e legais da reposição florestal obrigatória. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E REPOSIÇÃO FLORESTAL. 1991, Curitiba. **Anais...**, Curitiba: s. n., 1991.

DALARI, Adilson Abreu. Administração pública no estado de direito. **RTPD**, São Paulo, v. 5, 1994.

DEAN, Warren. **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica Brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DECASTRO, Rui Afonso Maciel. A função sócio ambiental da propriedade na Constituição de 1988. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 8, n. 466, 16 out. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5765>>. Acesso em: 03 set. 2005.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DERANI, Cristiane; ZAKIA, Maria José Brito. **As florestas plantadas e a água**. 1. ed. São Paulo: Rima, 2006.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1991. v. 4.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2000.

DOLZER, Rudolf. **Property and environment: the social obligation inherent in ownership**. A study of the German Constitutional Setting. Morges: IUCN, 1976.

EDUCAREDE. **Desmatar não é preciso (a situação no Brasil)**. Disponível em: <[http://www.educarede.org.br/educa/html/index\\_oassuntoe.cfm](http://www.educarede.org.br/educa/html/index_oassuntoe.cfm)>. Acesso em: 05 set. 2006.

FARIA, Edmur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

FERNANDES, Antonio Scarance. **Processo penal constitucional**. 3. ed. São Paulo: RT, s. d. Nota de rodapé nº 16.

FERNANDES, Edésio. **Direito do urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”**. Direito urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.



FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de direito ambiental e legislação aplicável**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.

FREITAS, Gilberto Passos. **Introdução ao direito penal ambiental**. (2004). Disponível em: <<http://www.epm.org.br>>. Acesso em: 18 set. 2006.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito**. São Paulo: Malheiros, 2003.  
GIL, Antonio Carlos. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDEMBERG, José; BARBOSA, Luiz Mauro. **A legislação ambiental no Brasil e em São Paulo**. Disponível em: <[http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./gestao/index.html&conteudo=./gestao/artigos/brasil\\_saop.html](http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./gestao/index.html&conteudo=./gestao/artigos/brasil_saop.html)>. Acesso em: 03 nov. 2006.

GOMES, Joaquim Barbosa. **O debate constitucional sobre as ações afirmativas**. Disponível em: <[www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=33](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=33)>. Acesso em: 25 out. 2005.

GRANDE ENCICLOPÉDIA LAROUSSE CULTURAL. São Paulo: Nova Cultural, 1998. v. 10.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem econômica na constituição de 1988**. São Paulo: RT, 1990.

\_\_\_\_\_. Princípios fundamentais de direito ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 2., 1997.

GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. Da interpretação especificamente constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 128, 1995.

\_\_\_\_\_. Sobre princípios constitucionais gerais: isonomia e proporcionalidade. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 719, p. 58-59, 1995.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. Sobre o princípio da proporcionalidade. In: LEITE, George Salomão (Org.). **Dos princípios constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2003.

HERTEL, Daniel Roberto. Reflexos do princípio da isonomia no direito processual. **Jus Navigandi**, Teresina, ano. 9, n. 761, 4 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7112>>. Acesso em: 03 set. 2005.

IBPA. Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental. Disponível em: <<http://www.ecofalante.com.br>>. Acesso em: 02 nov. 2006.

IEA. Instituto de Economia Agrícola. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br>>. Acesso em: 02 nov. 2006.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Classificação dos imóveis rurais quanto à produtividade**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em: 01 nov. 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Normas de apresentação tabular**. 3. ed. Rio de Janeiro, 1993.

IPEF. Instituto de pesquisas e estudos florestais. Origem história da reserva legal. **IPEF Notícias**, São Paulo, n. 173, ano 31, mar.-abr. 2005, p. 11. Disponível em: <<http://www.ipef.br/publicacoes/ipefnoticias/ipefnoticias173.pdf>>. Acesso em: jan. 2007.

JOELS, Liliane Miranda. **Um estudo comparativo entre a atitude e comportamento dos agricultores orgânicos e convencionais do Distrito Federal**. Artigo publicado pela Rede Internacional de Comunicação CTA – JMA. Disponível em <http://www.jornaldomeioambiente.com.br>. Acesso em 12.10.2006.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Coimbra: Armênio Amado, 1979.

KILLIAN, Alberto. Das queimadas à ciência florestal. **Ciência e Meio Ambiente: pensando a ciência florestal**, São Paulo, n. 20, jan.-jul. de 2000.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis: Vozes, 2001. Trad. Lúcia Mathilde Endlich Orth.

LIMA, O. P., LOCH, Carlos. **O Cadastro técnico multifinalitário e o poder público municipal – base para o desenvolvimento sustentável**. Florianópolis: Cobrac 2000, 1990.

LIMA, Walter de Paula; ZAKIA, Maria José de Brito. **As florestas plantadas e a água**. 1. ed., São Paulo: Rima, 2006.

LOCH, Carlos. **Cadastro técnico multifinalitário rural e urbano**. Florianópolis: SEDUMA/FEESC, 1989.

\_\_\_\_\_. **Código florestal brasileiro: considerações sobre o artigo segundo e dezesseis**. Disponível em: <<http://www.geodesia.ufsc.br>>. Acesso em: 06 set. 2006.

LOPES, Serpa. **Comentários à lei de introdução ao código civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: 1959. v. 1.

LORENZETTI, Ricardo. Reglas de solución de conflictos entre propiedad y medio ambiente. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL – 5 anos após a ECO 92. **Anais...** São Paulo, 1997.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental brasileiro**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MAGALHÃES, Juraci P. **Comentários ao código florestal**. 2. ed. atual. aum. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à efetividade da tutela jurisdicional na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais. **Genesis – Revista de Direito Processual Civil**, Curitiba, n. 28, p. 312, abril/junho de 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso. (Rel. Min.). Recurso Extraordinário nº 134.297-8 – SP – v.u., j. 13.6.95. **LEX: Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e Tribunais Regionais Federais**. São Paulo, ano 18, n. 207, p. 143, nov. 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio de igualdade**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

\_\_\_\_\_. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3ª ed, São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 14 Edição. São Paulo. Malheiros Editores. 2002.

\_\_\_\_\_. Princípio da isonomia: desequiparações proibidas, desequiparações permitidas. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 01, v. 79, p. 156-158, 1993.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de Constitucionalidade**. São Paulo: Saraiva, 2000.

\_\_\_\_\_. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**. Celso Bastos, 1998.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Limites e controle dos atos do poder público em matéria ambiental. MILARÉ, Edis. **Ação civil pública lei 7.347/85 – reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MORAES, Luís Carlos Silva. **Código Florestal Comentado**. 3. ed.. São Paulo: Atlas, 2002.

MOURÃO, Elza Soares Batista. **Direito Ambiental: Instrumentos para a efetivação da tutela jurídica do meio ambiente**. 2004. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão Ambiental) – Universidade Católica de Brasília, Brasília.

NERY JUNIOR, Nelson. Responsabilidade civil e meio ambiente. **Revista do Advogado**, São Paulo, v. 37, 1996.

\_\_\_\_\_. **Princípios do processo civil na constituição federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ODUM, Eugene P. **Ecologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 2002.

ORLANDI NETO, Narciso. Reservas florestais. **Revista de Direito Imobiliário do Brasil – IRIB**, São Paulo, n. 42, p. 42-46, set./dez. 1997.

PADILHA, João Batista Jr. **O Impacto da reserva legal florestal sobre a agropecuária paranaense, em um ambiente de risco**. 2004. Tese (Doutorado em Economia e Política Florestal) – Universidade Federal do Paraná, Paraná.

PEDRO, Antônio Fernando Pinheiro. **Revista de direito ambiental**, São Paulo, ano 2, n. 4, 2001.

PEREIRA, Osni Duarte. **Direito florestal brasileiro**, Rio de Janeiro: Borsoi, 1950.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria geral da constituição e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. (Sinopses Jurídicas, v. 17)

PIVA, R.C. **Bem ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

POMPERMAYER, Edison Fernando. **Compensação da reserva florestal legal como instrumento da gestão integrada floresta-água: análise jurídica**. 2006. Dissertação (Mestrado em Recursos Florestais) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiros, Universidade de São Paulo, Piracicaba.

PORTANOVA, Rui. **Limitação dos juros nos contratos bancários**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

QUEIROZ, Ari Ferreira de. Proteção constitucional da pequena propriedade rural. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 45, set. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1676>>. Acesso em: 14 out. 2006.

RANIERI, Vitor Eduardo. **Reservas legais: critérios para localização e aspectos de gestão**. 2004. Tese (Doutorado) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O princípio constitucional da igualdade**. Belo Horizonte: Lê, 1990.

RODRIGUES, Rebeca Mignac de Barros. Do Princípio da proporcionalidade e sua aplicação quanto à utilização de provas ilícitas no processo penal. **Revista da ESMape**, Recife, v. 10, n. 21, jan.-jun. 2005.

SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

SANTOS, José Rogério. **Os efeitos da reserva legal florestal sobre a propriedade e o meio ambiente**. Disponível em: <<http://www.portaldoagronegocio.com.br>>. Acesso em: 12 out. 2006.

SANTOS, José Rezende dos. **Áreas de preservação permanente e de reserva legal - considerações sobre a obrigatoriedade de averbação no registro de imóveis.** Disponível em: <<http://www.faemg.org.br/Content.aspx?Code=347&ParentPath=None;13>>. Acesso em: 08 Janeiro. 2007.

SANTOS, Luiz Wanderley dos. Normas constitucionais e seus efeitos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 2, n. 26, set. 1998. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=90>>. Acesso em: 04 set. 2006.

SÃO PAULO. Constituição. **Constituição do Estado de São Paulo**: São Paulo: IMESP, 1989.

SCHNAID, David. A Interpretação jurídica constitucional (e legal). **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 733, p. 35, nov. 1996.

SELL, Sandro Cesar. **Ação afirmativa e democracia racial: uma introdução ao debate no Brasil.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002.

SILVA, Ady Raul da. **Restrições do código florestal ao desenvolvimento nacional.** Disponível em: <[http://www.embrapa.gov.br/noticias/artigos/2000/artigo.2004-12-07.2373765617/mostra\\_artigo](http://www.embrapa.gov.br/noticias/artigos/2000/artigo.2004-12-07.2373765617/mostra_artigo)>. Acesso em: 12 out. 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional.** 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo.** 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental constitucional.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, s. d.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

SILVA, Marcelo Amaral da. Digressões acerca do princípio constitucional da igualdade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 66, jun. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4143>>. Acesso em: 02 nov. 2006.

SIQUEIRA, Ciro Fernando Assis. NOGUEIRA, Jorge Madeira. **O novo código florestal e a reserva legal: do preservacionismo desumano ao conservacionismo politicamente correto.** 2004. Disponível em:

<<http://www.unb.br/http://www.unb.br/face/eco/jmn/trabalhos/2004/novocodigoflorestal.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2006.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental.** São Paulo: Saraiva, 2002.

SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA. Disponível em: <<http://www.srb.org.br>>. Acesso em: 02 nov. 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo ordenador.** 1. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Os transgênicos e a vida humana.** Disponível em: <<http://www.jus.com.br>>. Acesso em: 21 mar. 2006.

TÁCITO, Caio. O princípio de legalidade e poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, n. 227, jan.-mar. 2002.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. O Meio Ambiente. **Revista Consulex**, São Paulo, ano IV, n. 46, out. 2000.

TEPEDINO, Gustavo. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista do Advogado**, ano XXIV, n. 76, jun. 2004.

THOMPSON, Augusto. Aplicação da criminologia na justiça penal: a criminalização da pessoa jurídica. **Revista brasileira de ciências criminais**, São Paulo, v. 8, n. 31, jul.-set. 2000.

TOLEDO, Renato Miazaki de. **Modelagem espacial do fluxo de sementes de Jatobá (*Hymenaea courbaril*) através de marcadores moleculares, na paisagem fragmentada do Pontal do Paranapanema, SP**. 2005. Dissertação (Mestrado em Ecologia de Agroecossistemas) – Escola Superior de Agronomia Luiz de Queiros, Universidade de São Paulo, Piracicaba.

TOLEDO, Paulo Edgard Nascimento de; TOLEDO, Thomaz Miazaki de. Condomínios florestais . **Instituto de Economia Agrícola**, 09 set. 2004. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/OUT/trabalhos.php?codAutor=48&busca=1>> . Acesso em: 18 jan. 2007.

VAZ, Isabel. **Direito econômico das propriedades**. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

VEROCAI, Iara. **Vocabulário básico do meio ambiente**. Rio de Janeiro, 1997.

VIANA, Éder Cristiano. **Análise jurídico-dogmática da legislação florestal e do direito ao ambiente frente à função social da propriedade**. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Florestal) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa.

VILAS-BÔAS, Renata Malta. Ações Afirmativas. **Revista Consulex**, São Paulo, n. 163, p. 57-59, 31 out. 2003.

**APÊNDICE A** - Respostas obtidas nos formulários aplicados pelo pesquisador. Foram formuladas 34 questões para cada um dos proprietários entrevistados.

<b>Questões</b>	<b>Total de Respostas (%)</b>
<b>Q.1. Como você classifica o seu município, quanto à qualidade do meio ambiente?</b>	
Ótima	31
Boa	50
Regular	19
Ruim	
Péssima	
<b>Q.2. Como você classifica o seu município, com relação à poluição causada pelas atividades agro-silvo-pastoris?</b>	
Ótima	39
Boa	44
Regular	17
Ruim	
Péssima	
<b>Q.3. Qual a sua relação com a propriedade, na qualidade de responsável?</b>	
Proprietário Único	81
Proprietário em condomínio	19
Arrendatário	
Parceiro (qual porcentagem ?)	
Posseiro	
Outro (qual ?)	



<b>Q. 4. Em que categoria de uso a sua propriedade se enquadra, com relação à produção?</b>	
Apenas gado de leite	37
Apenas gado de corte	13
Gado de corte e eucalipto	13
Gado de leite e eucalipto	13
Apicultura	06
Gado de leite, banana e mandioca	06
Apenas eucalipto	06
Pinus e eucalipto	06
<b>Q.5. Qual o tipo de mão de obra utilizado em sua propriedade ?</b>	
Apenas familiar	75
Assalariado permanente	13 (Propr. de 92,0 e 72,6 ha)
Familiar e empreiteiro	06 (Propr. de 96,8 ha)
Assalariado permanente, temporário e empreiteiro	06 (Propr. de 144,0 ha)
<b>Q.6. Qual é o seu domicílio?</b>	
Mora e trabalha na propriedade	75
Mora e trabalha na cidade	06
Mora na cidade e trabalha na propriedade	19
<b>Q.7. Como você classifica o seu município com relação à quantidade de árvores ?</b>	
Ótima	47
Boa	41
Regular	12
Ruim	
Péssima	

<b>Q.8. Como você classifica a quantidade de árvores ao redor de sua propriedade, ou seja, nas propriedades vizinhas ?</b>	
Ótima	63
Boa	31
Regular	06
Ruim	
Péssima	
<b>Q.09. Você recebe informações sobre o meio ambiente de um modo geral?</b>	
Sim	94
Não	06
<b>Q.10. Como as informações sobre o meio ambiente chegam até você?</b>	
Palestras e reuniões na CATI	49
Televisão e Jornais	19
Boletins sobre agro-negócio	13
Conversas informais com vizinhos	13
Não recebe informação alguma	06
<b>Q.11. A quantidade de informações que você recebe sobre meio ambiente pode ser considerada:</b>	
Ótima – plenamente satisfeitos	56
Boa – recebem o necessário, mas gostariam de receber mais informações sobre legislação e preços	19
Regular – faltam informações sobre como aproveitar melhor a terra, como adquirir mudas e conhecimento sobre legislação	25
Ruim	
Péssima	

<b>Q.12. Você tem o hábito de discutir, mesmo que através de conversas informais, (vizinhos, parentes, amigos), questões relacionadas ao meio ambiente ?</b>	
Sim	94
Não	06
<b>Q.13. Nessas questões informais, quais são as questões discutidas ?</b>	
Conservação de recursos hídricos	43
Uso correto do solo e legislação	31
Estradas e legislação	13
Recursos hídricos e estradas	13
<b>Q.14. Essas conversas ocorrem com que periodicidade ?</b>	
Diariamente	19
Semanalmente	43
Quinzenalmente	19
Mensalmente	13
Bimestralmente	06
<b>Q.15 – Existe mata nativa na sua propriedade ?</b>	
Sim	81
Não	19
<b>Q. 16 – AO FINAL DA PLANILHA</b>	
<b>Q.17. Você tem conhecimento de que existem leis que são destinadas à proteção ambiental ?</b>	
Sim, conheço algumas leis	69
Já ouvi falar a respeito, mas desconheço o teor dessas leis	31

<b>Q.18. Na sua opinião, para que servem as leis de proteção ambiental?</b>	
Proteção de rios, nascentes, manter o ar puro e refúgio para os animais	63
Proteger rios e nascentes	13
Proteger os animais terrestres e pássaros	06
Melhorar a qualidade do ar, mantendo-o úmido	06
Aplicar multas e arrecadas dinheiro para o governo	06
Melhorar a qualidade do solo	06
<b>Q.19 – Qual o teor da lei ambiental que você conhece ou ao menos já tenha ouvido falar a respeito ?.</b>	
Necessidade de se proteger as APPs e as Reservas Legais	13 (Propriedades de 144,0 e 79,0 hectares)
Proteger os rios e as nascentes	49
Proibição de fazer queimadas	13
Proibição de desmatar, sob pena de ser obrigado e reflorestar depois	19
Proibição de caçar animais	06
<b>Q.20. Em sua propriedade existe nascente ou rio ?</b>	
Sim	94
Não	06
<b>Q.21. Você sabe se existe alguma lei que obrigue todos os proprietários rurais a manterem uma parte de sua propriedade com mata nativa ?</b>	
Sim, tenho conhecimento	31
Não tenho conhecimento	13
Já ouvi algo a respeito, mas desconheço o teor dessa lei.	56

<b>Q.22. Sob seu ponto de vista, para que serve esta lei que obriga a existência de mata nativa nas propriedades?</b>	
Proteção dos rios e das nascentes	50
Manter o ar puro e úmido	19
Desconhece a lei	13
Combater o efeito estufa	06
Refúgio para animais	06
Não sabe	06
<b>Q.23. A legislação brasileira determina que todos os proprietários rurais devem manter uma área de 20% da propriedade com mata nativa. Qual a sua opinião a respeito dessa lei ?</b>	
Esse percentual deveria ser maior para as grandes propriedades	37 (Propriedades de 7,3 / 23,0 / 17,0 / 29,0 / 72,6 / 96,8 ha)
As propriedades menores deveriam ser “liberadas” desse encargo	18 (Propriedades de 56,0 / 38,7/ 63,0 ha)
Não sabem a razão de ser 20% e não 10% ou 30%	13 (Propriedades de 79,0 e 74,5 ha)
Este percentual deveria ser maior para manter a biodiversidade	06 (Propriedade de 144,0 ha)
A lei está correta	13
Não opinou	13 (Propriedades de 30,0 e 13,0 ha)
<b>Q.24. Ter “Reserva Florestal Legal” na propriedade pode ser considerado:</b>	
Bom	50
Ruim	
Indiferente	19
Há aspectos positivos e negativos	31
<b>Q.25. Sob seu ponto de vista, por que é bom (ou ruim) manter a Reserva Florestal Legal na propriedade ?</b>	
É bom porque serve de proteção para os rios e as nascentes	37

É bom porque protege os rios, purifica o ar, mas ruim porque nessa área não se pode plantar e nem colocar o gado para pastar.	31
É bom porque serve de proteção para os animais	13
É bom porque mantém o ar puro e úmido	19
<b>Q.26. Na sua propriedade é obedecido o percentual de 20% de mata nativa exigido pelo Código Florestal?</b>	
Sim	25
Não	75
<b>Q.27. Qual a razão de você manter o percentual estabelecido em lei (20%) a título de Reserva Legal em sua propriedade?</b>	
Porque é exigência legal e se não cumprirmos estaremos sujeitos à fiscalização e multas elevadas	75
Porque é necessário para a manutenção da biodiversidade como um todo	25
<b>Q.28. Por que você NÃO mantém mata nativa em sua propriedade de acordo com o percentual estabelecido em lei?</b>	
Porque se obedecer a este percentual não terei como produzir por causa da redução da área de cultivo	58
Não posso arcar com os custos da implementação da Reserva Legal	17
Já protejo a mata ciliar e acho que isso é suficiente	17
Acho que isso deveria ser uma obrigação do governo	08

<b>Q.28 - A. Para os que alegaram “perda de área de cultivo” como dificuldade: Que alternativa você vislumbra para combater essa dificuldade consistente na perda de área útil da propriedade?</b>	
Indenização do governo.	58
O governo deveria fornecer as mudas, cercas e mão de obra.	14
Não posso abrir mão dessa área	14
Incentivo, orientação e fiscalização	14
<b>Q.29. Quais as principais dificuldades que existem atualmente para a implementação da Reserva Florestal Legal em uma propriedade?</b>	
Perder uma parte da propriedade que poderia ser utilizada na produção	56
Custo elevado para cercar a área e mantê-la protegida, livre das queimadas	25
Falta de incentivo do governo, que poderia fornecer mudas, cerca, mão de obra, etc.	13
É importante obedecer à legislação e não tenho dificuldade alguma	06 (Propriedade de 144,0 ha)
<b>Q.30. Você já foi ao Cartório de Registro de Imóveis de Natividade da Serra para fazer constar na matrícula de seu imóvel que existe mata nativa em sua propriedade?</b>	
Sim, já que a lei determina este procedimento	06
Não	94
<b>Q.31. Para os que responderam negativamente à questão anterior : Qual a razão de você não ter averbado à margem da matrícula de seu imóvel a Reserva Legal existente em sua propriedade ?</b>	
Desconhece a necessidade deste procedimento administrativo e não possui os 20% de mata nativa que a lei determina	79
Acha injusto ter que arcar sozinho com os custos deste procedimento	07
Somente faria a averbação se este custo fosse suportado pelo Governo	07

Recusou-se a responder	07
<b>Q.32. Na sua opinião, a Lei da Reserva Legal deveria sofrer algum tipo de modificação ou poderia ficar como está atualmente ?</b>	
Sim, deveria ser modificada	81
Não, a lei está correta	19
<b>Q.33. Quais as mudanças que você acha que deveriam ocorrer na legislação que regula a questão da Reserva Florestal Legal ?</b>	
Quanto maior a propriedade, maior deveria ser o percentual exigido a título de mata nativa	39
O Governo deveria remunerar de alguma forma quem possui mata nativa na propriedade	31
O percentual deveria variar de acordo com o tipo de terreno, o clima e o tamanho da propriedade	15
O Governo deveria indenizar o proprietário de acordo com o que ele deixou de produzir e lucrar com aquela área de mata nativa.	15
<b>Q.34. Na sua opinião, a lei que instituiu a Reserva Florestal Legal causa alguma espécie de prejuízo aos proprietários rurais ?</b>	
Sim	81
Não	19
<b>Q.35. Para os que responderam “sim”: Quais são os prejuízos causados por esta lei ?</b>	
Perda de uma área produtiva da propriedade	69
Despesas com cercamento, aquisição de mudas, mão de obra e perda de área útil da propriedade	31



**Q. 16. – Quando você adquiriu a propriedade havia mata nativa ? Quantos hectares havia aproximadamente e quantos existem atualmente ? Por quê?**

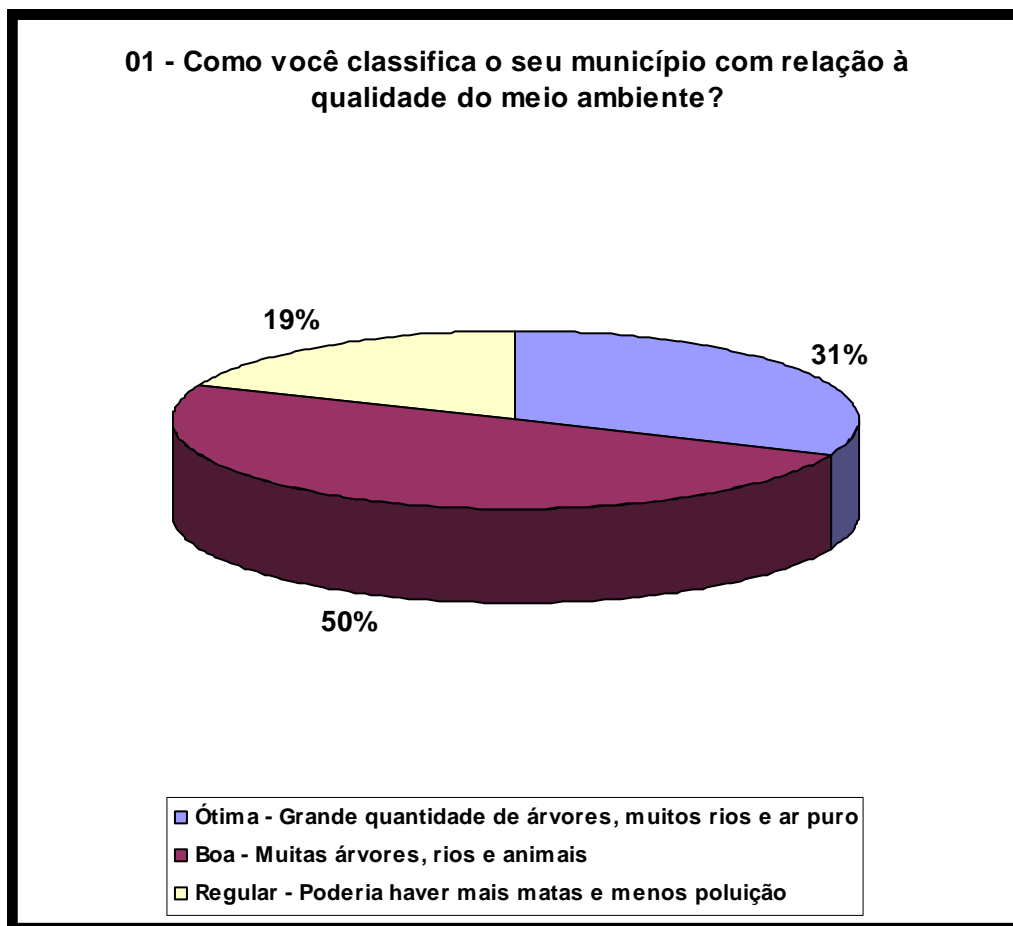
<i>Tamanho da propriedade (ha)</i>	<i>Quando adquiriu havia mata nativa?</i>	<i>Quantos hectares havia de mata nativa* ? *Valores aproximados</i>	<i>Quantos hectares de mata nativa existem atualmente?</i>	<i>Qual a razão dessa alteração?</i>
144	Sim	72,0	40	A manutenção deve-se ao fato da necessidade de se manter a biodiversidade
96,8	Sim	40,0	13	Necessitou desmatar para poder usar a terra
92,0	Sim	60	15	Necessitou desmatar para poder usar a terra
79,0	Sim	15	20	Mantém mata nativa para preservar as nascentes e o solo
72,6	Sim	60	10	Necessita da terra para plantação e gado
63,0	Sim	25	5	Necessita usar a terra para plantação, mas pretende aumentar quantidade de mata nativa
60,5	Sim	30	12	Necessita da terra para plantar
56,0	Sim	5	5	Necessita da terra para plantar banana e milho, além de pastagem para o gado
54,5	Não	Não havia mata	10	Já foi multado pelo DPRN
38,7	Sim	3	5	Não sabe

30,0	Sim	10	6	Necessita usar a terra para plantação de mandioca e pastagem
29,0	Não	Não havia mata	Não possui	Necessita utilizar 100% da terra para sobreviver
23,0	Sim	Não sabe	5	Proteção das nascentes
18,00	Sim	3	Não possui	Deseja cumprir a lei, mas necessita usar toda a terra disponível para plantação e pastagem
13,0	Sim	13 (100%)	3	Precisa de pasto para o gado de leite
7,3	Não	Não havia mata	Não possui	Necessita utilizar 100% da terra para plantação e pastagem

**APÊNDICE B** – Gráficos das respostas obtidas nos formulários aplicados nas entrevistas semi-diretivas realizadas nos dias 08,09 e 10 de maio e 26, 27, 28 e 29 de julho, com 16 (dezesesseis) produtores rurais<sup>58</sup> da microbacia do Córrego dos Pires e Marmelada, no Município de Natividade da Serra – SP.

---

<sup>58</sup> UNIVERSO TOTAL DE 64 (SESSENTA E QUATRO) PRODUTORES RURAIS.



**Figura 3** – Resposta da questão 01.

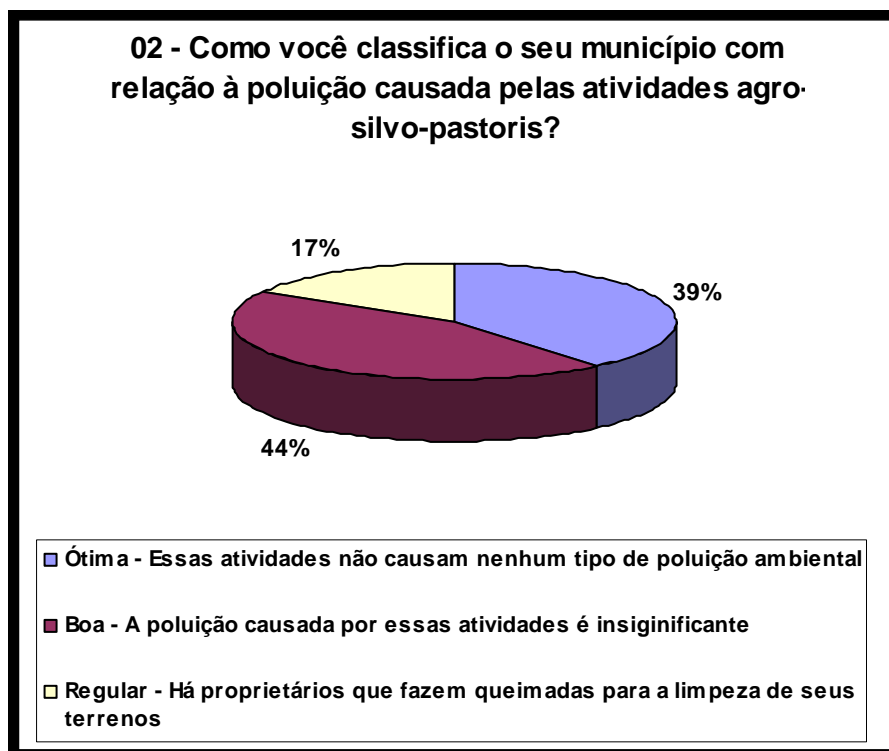


Figura 4 – Resposta da questão 02.

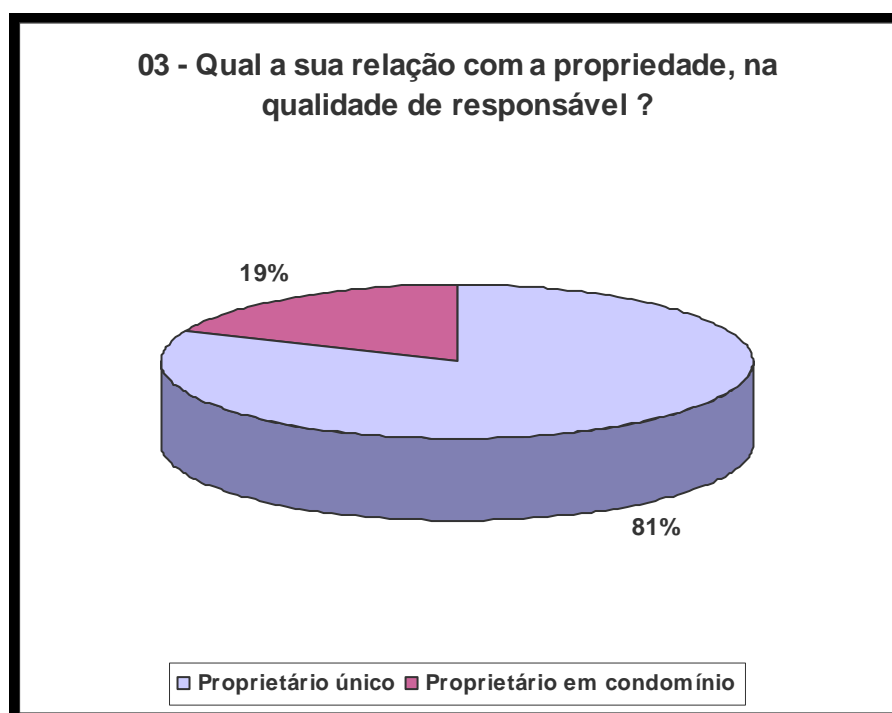


Figura 5 – Resposta da questão 03.

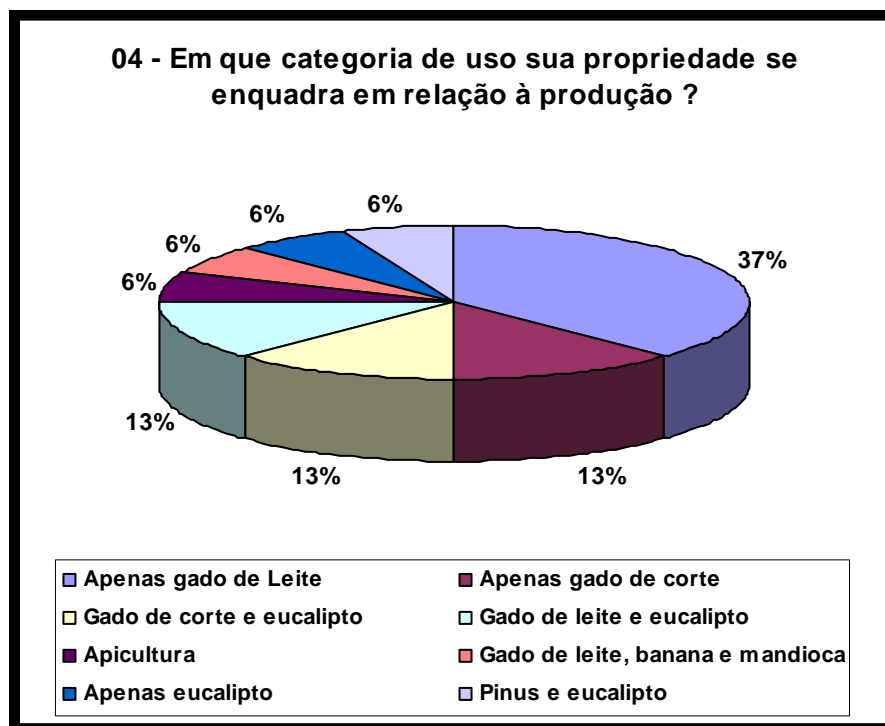


Figura 6 – Resposta da questão 04.

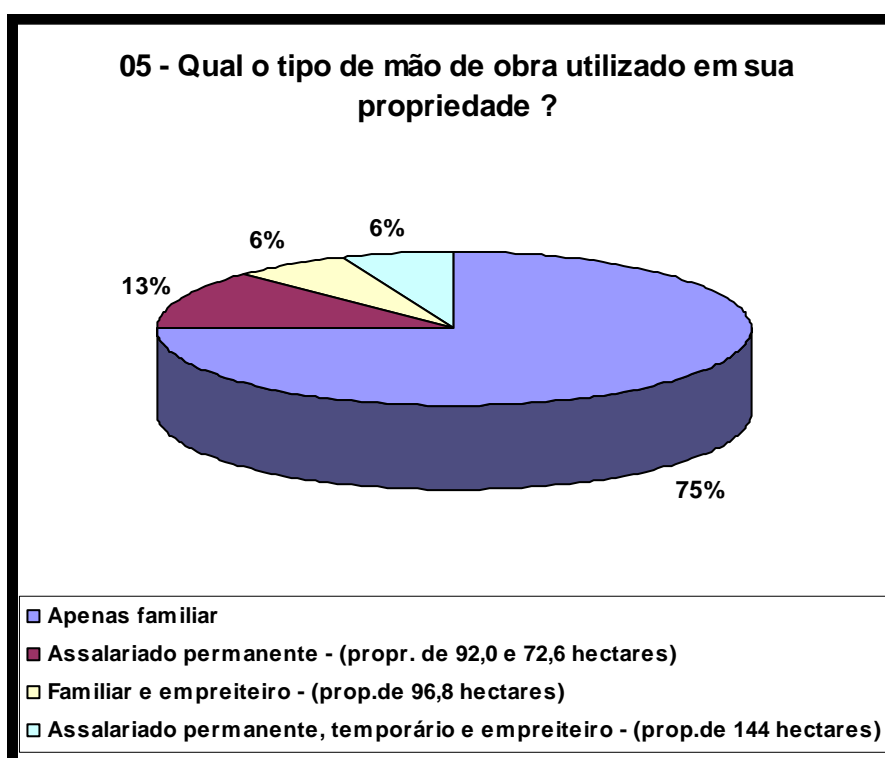


Figura 7 – Resposta da questão 05.

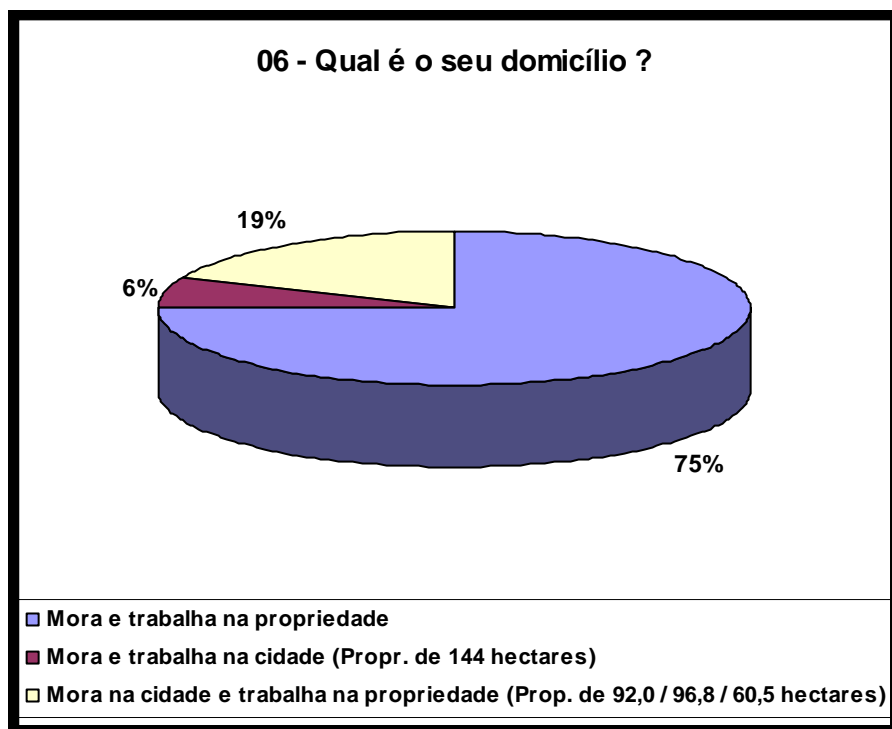


Figura 8 – Resposta da questão 06.

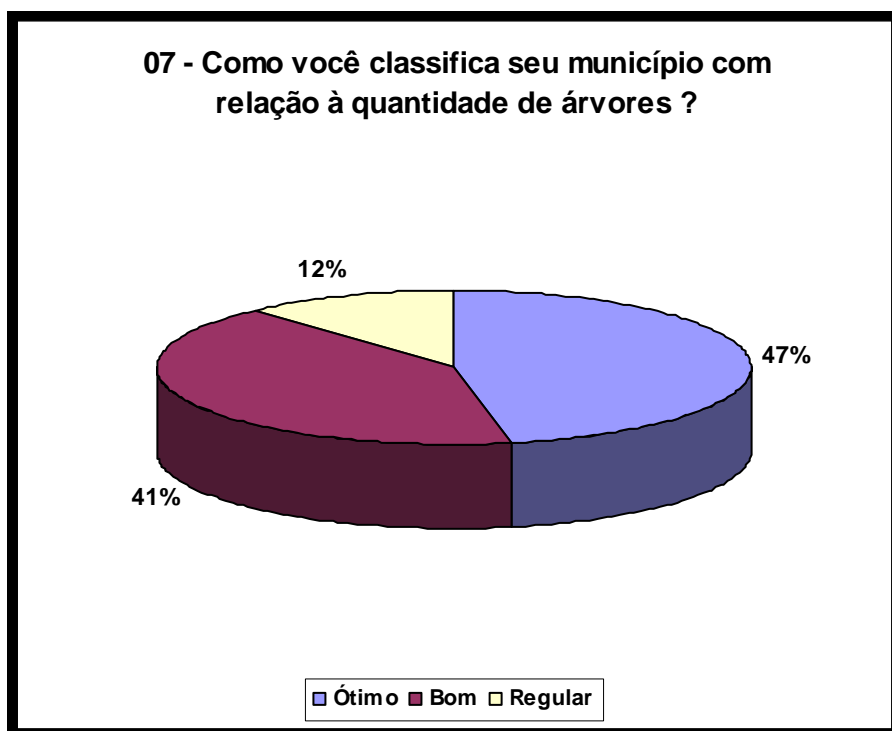


Figura 9 – Resposta da questão 07.

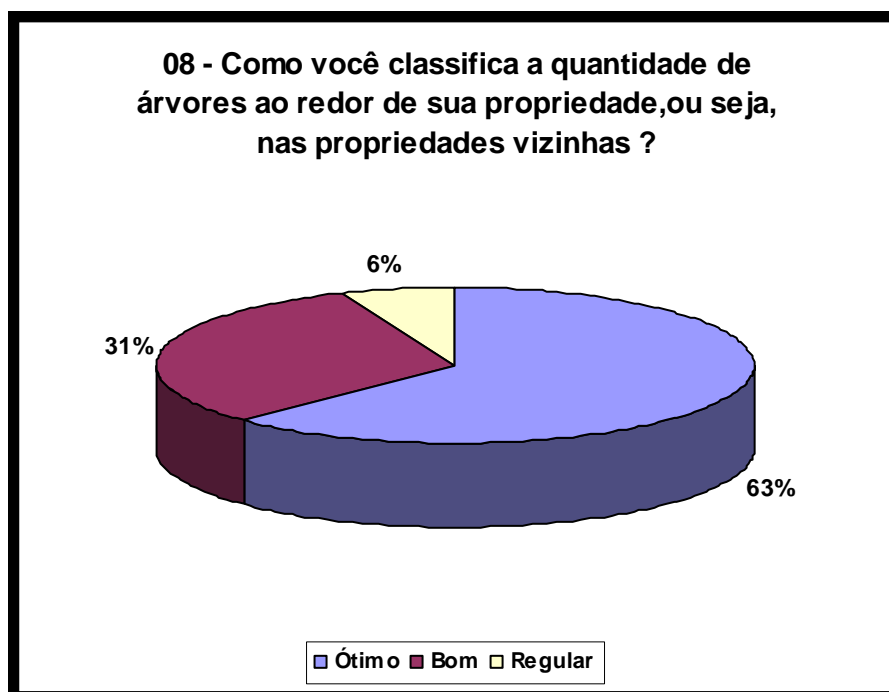


Figura 10 – Resposta da questão 08.

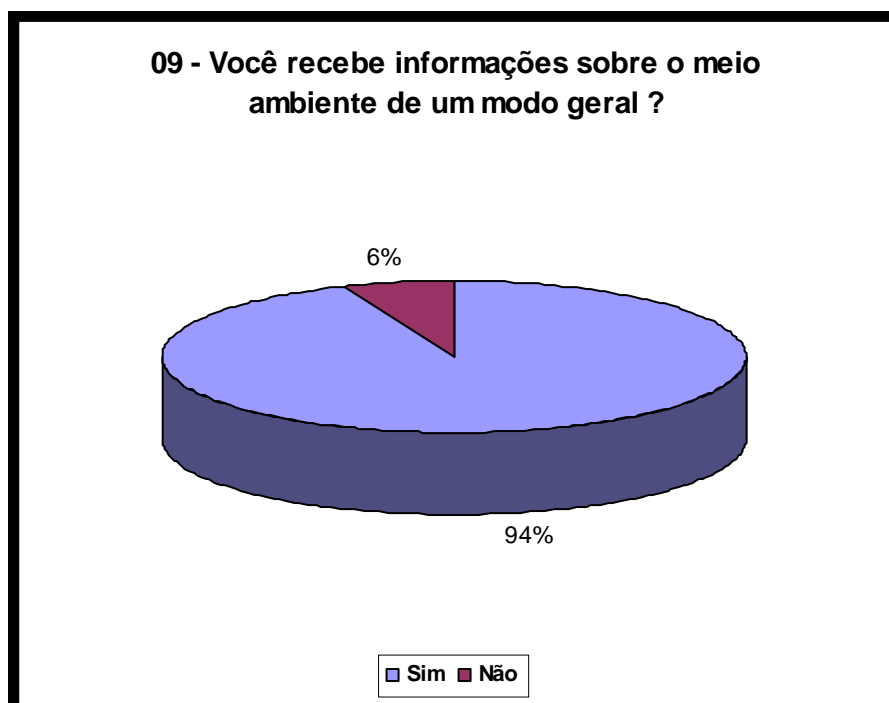


Figura 11 – Resposta da questão 09.



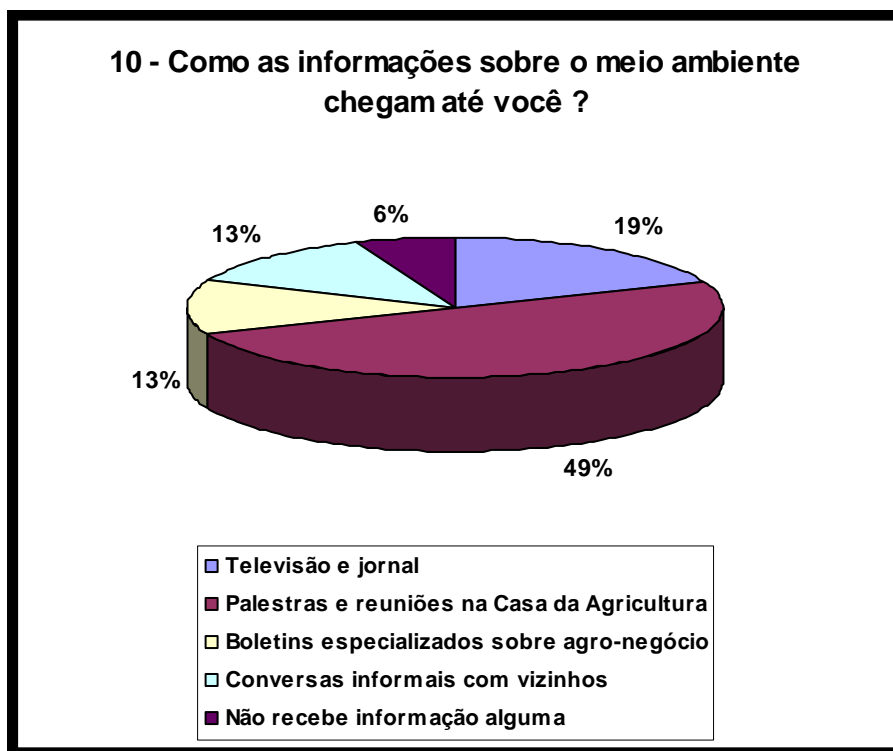


Figura 12 – Resposta da questão 10.

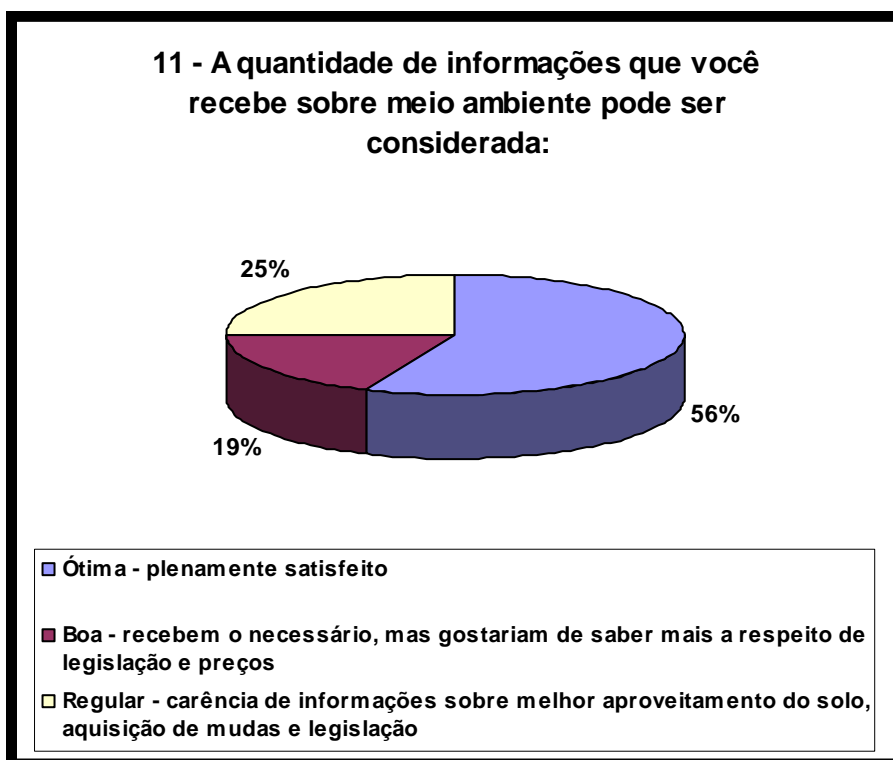


Figura 13 – Resposta da questão 11.

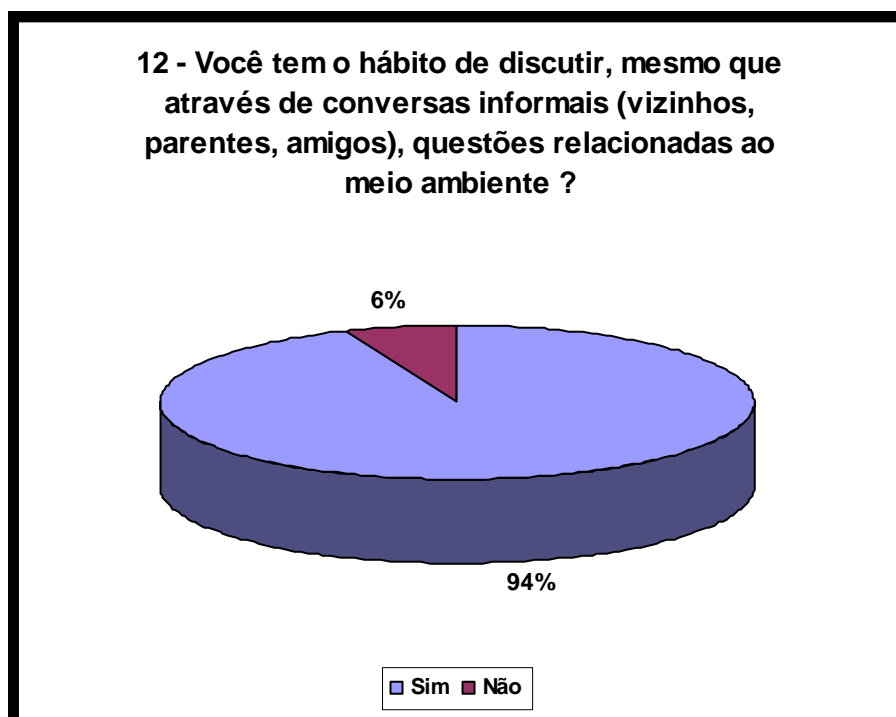


Figura 14 – Resposta da questão 12.

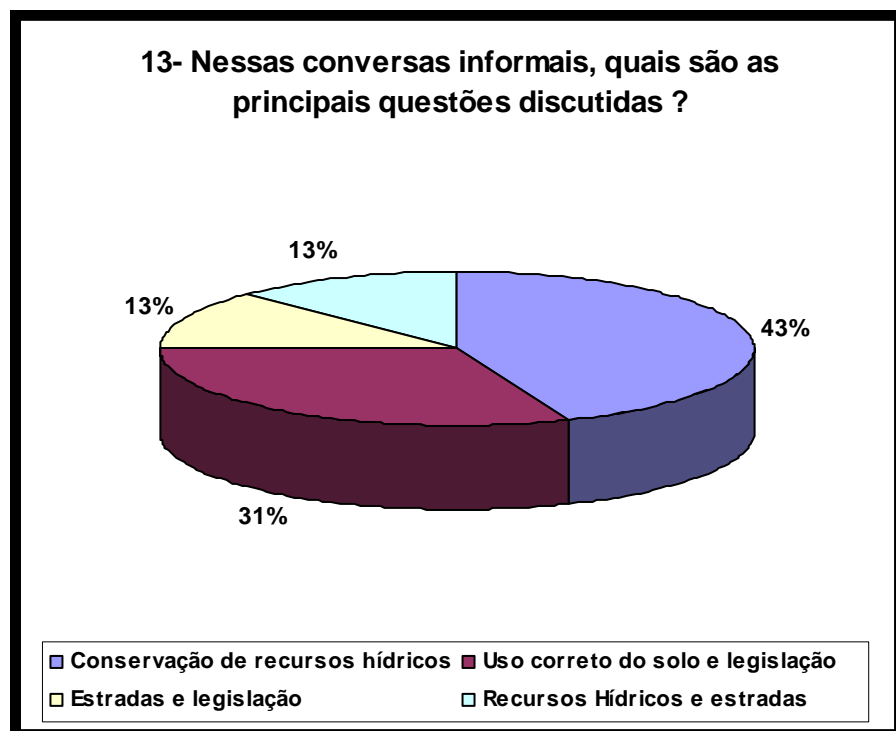


Figura 15 – Resposta da questão 13.

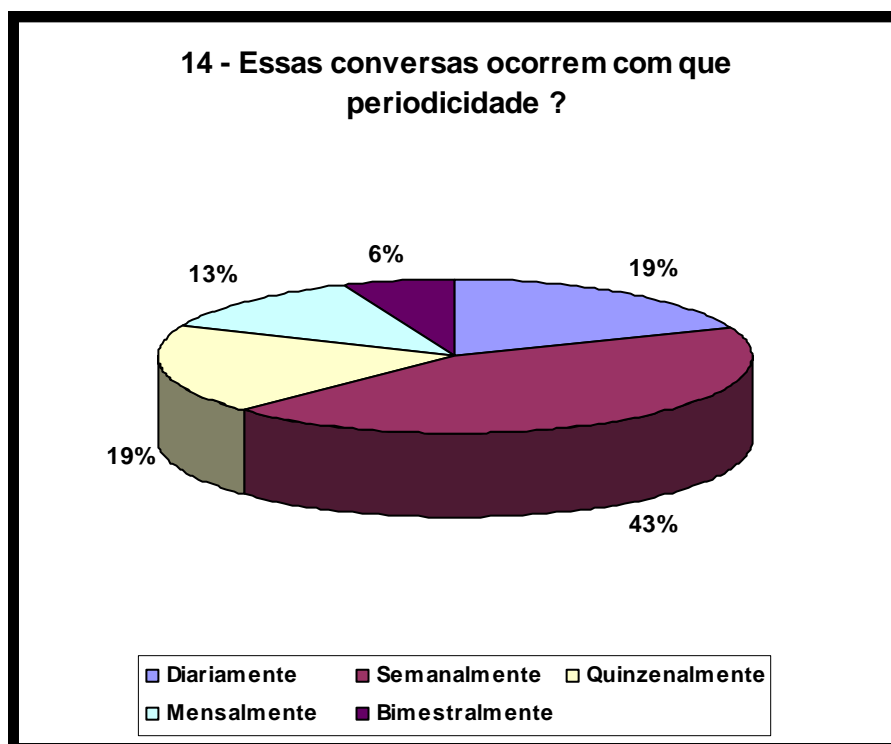


Figura 16 – Resposta da questão 14.



Figura 17 – Resposta da questão 15.



Figura 18 – Resposta da questão 17.

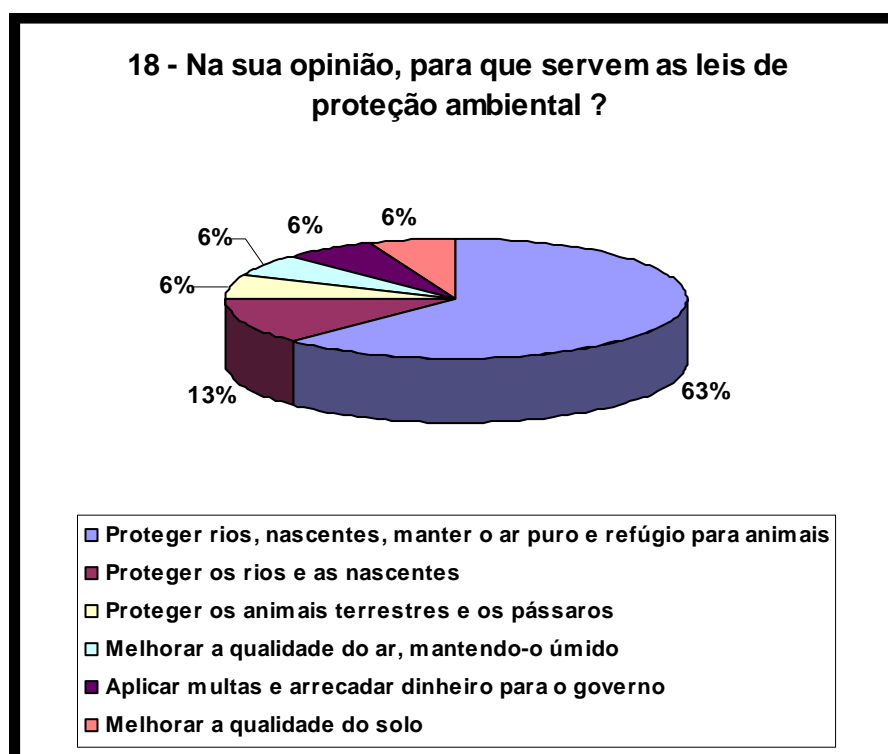


Figura 19 – Resposta da questão 18.

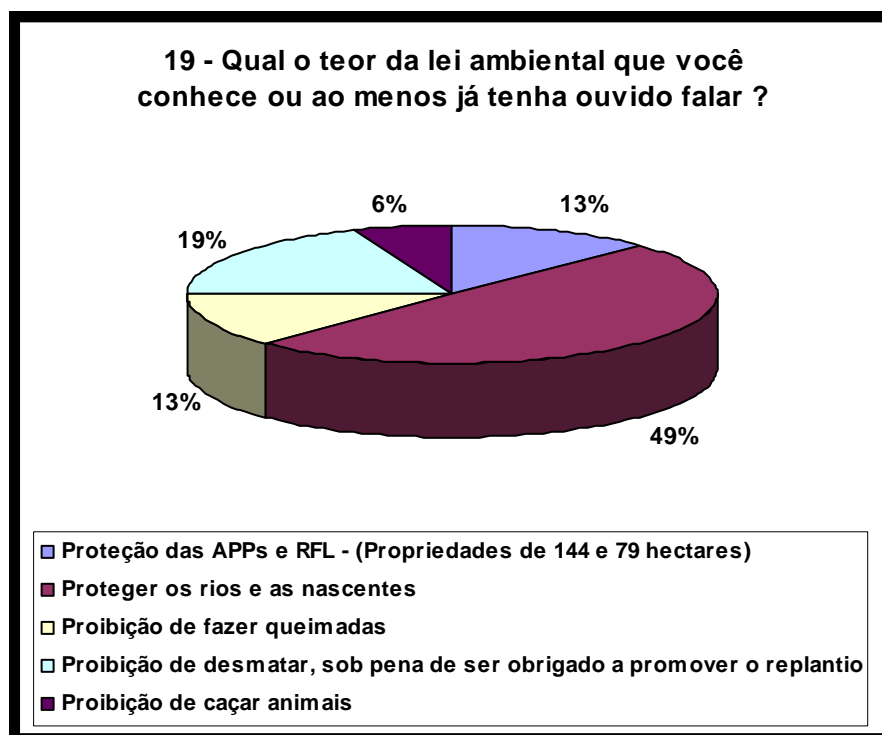


Figura 20 – Resposta da questão 19.

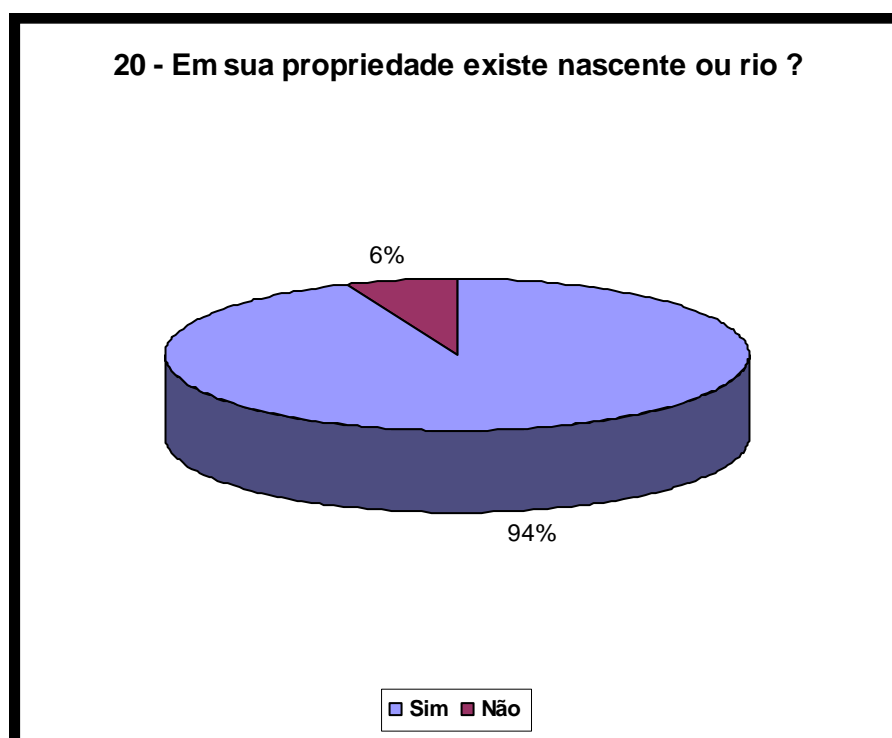


Figura 21 – Resposta da questão 20.

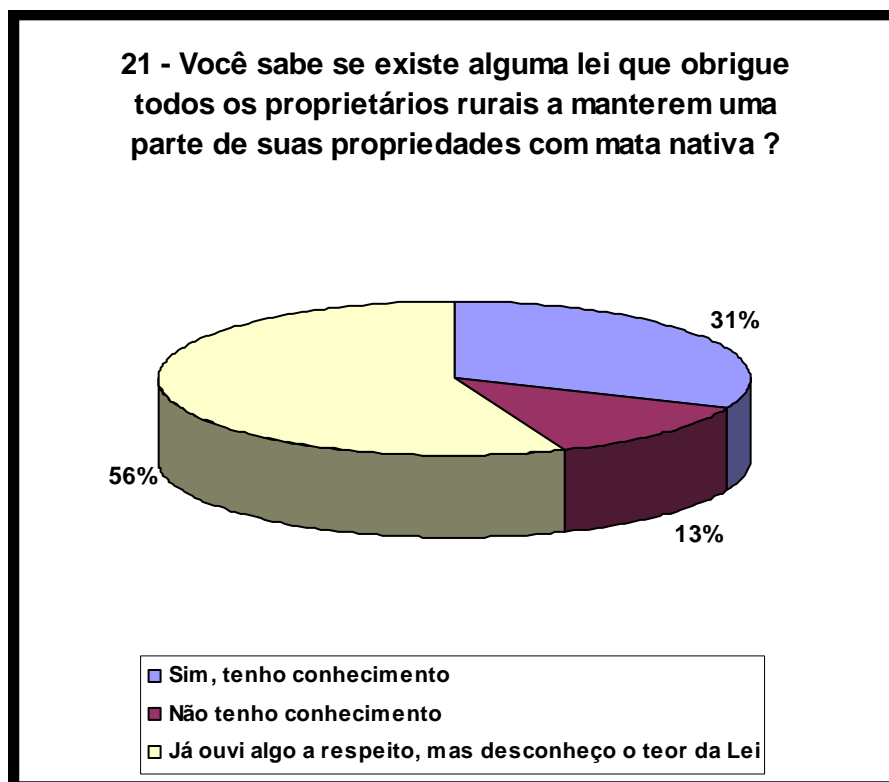
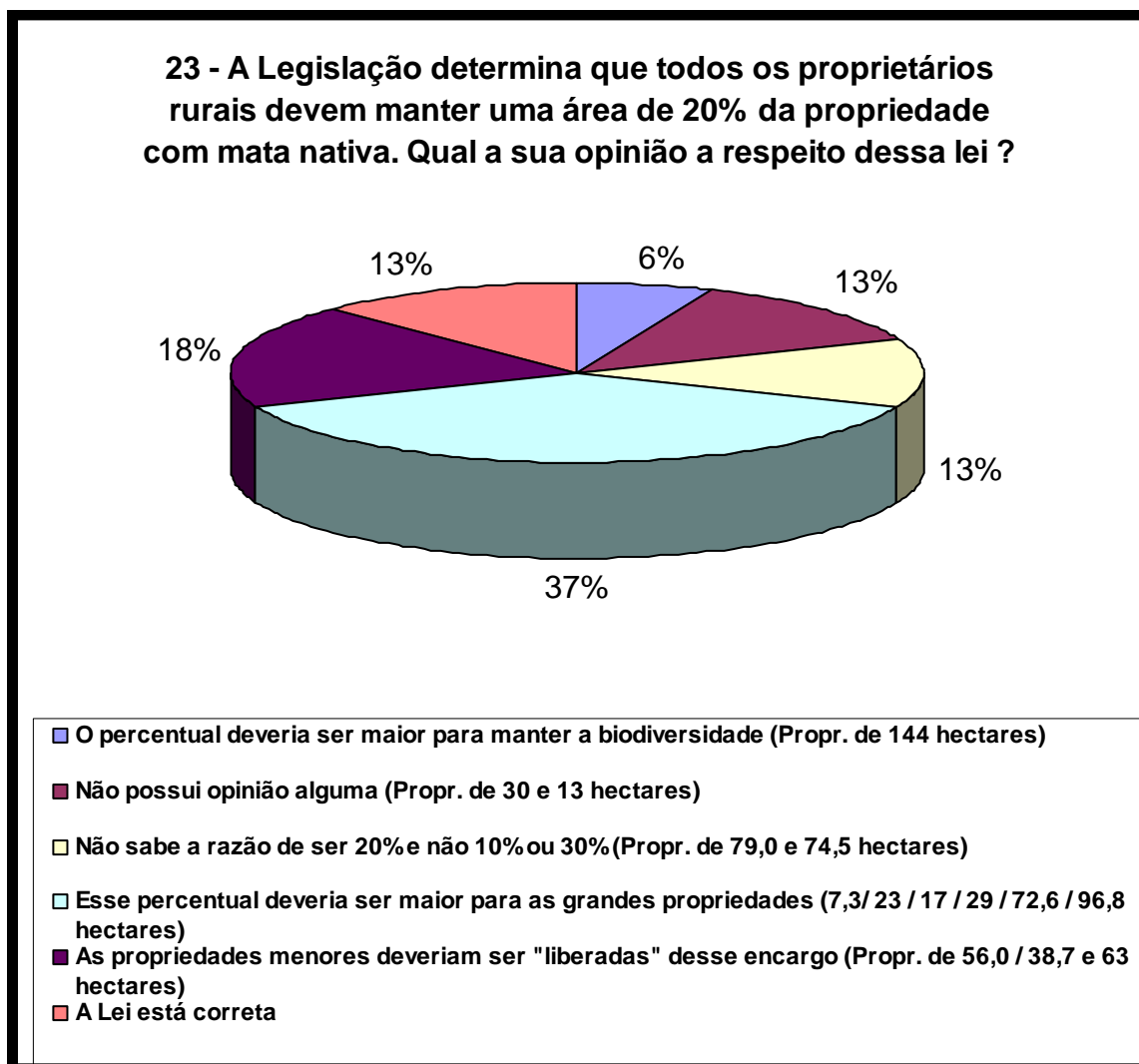


Figura 22 – Resposta da questão 21.



Figura 23 – Resposta da questão 22.



**Figura 24** – Resposta da questão 23.

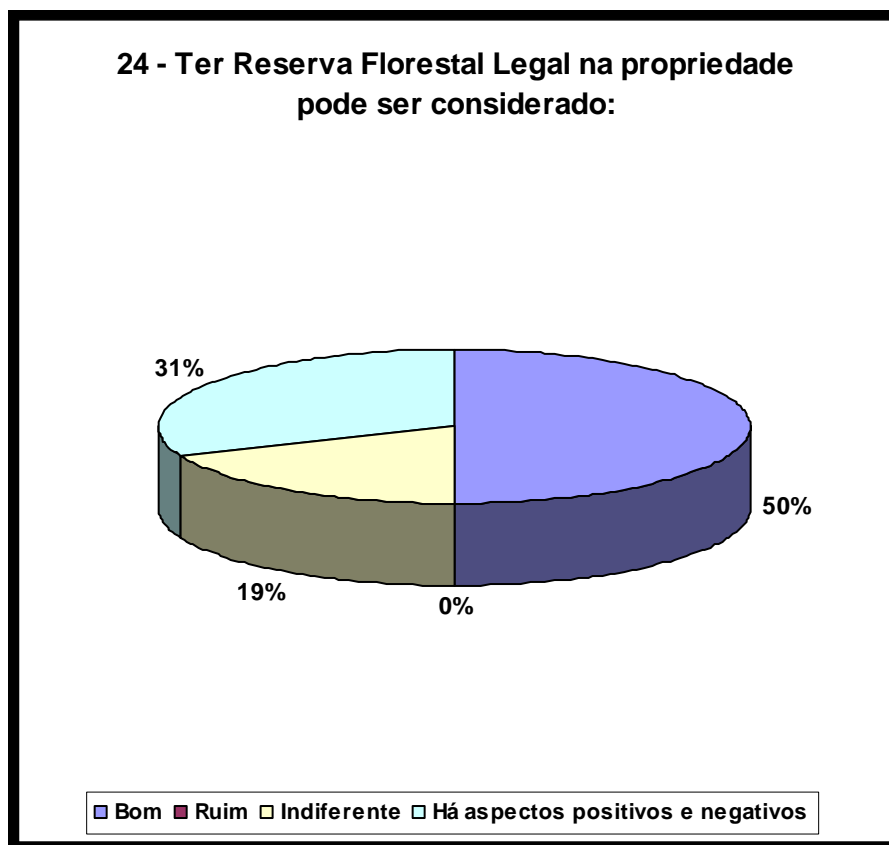


Figura 25 – Resposta da questão 24.

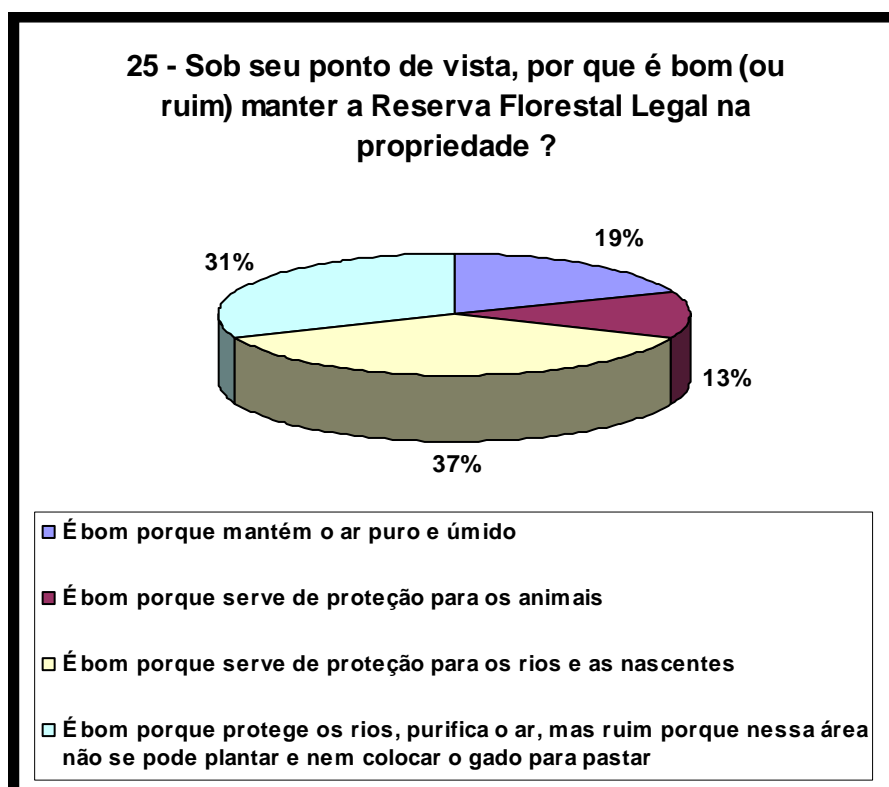


Figura 26 – Resposta da questão 25.



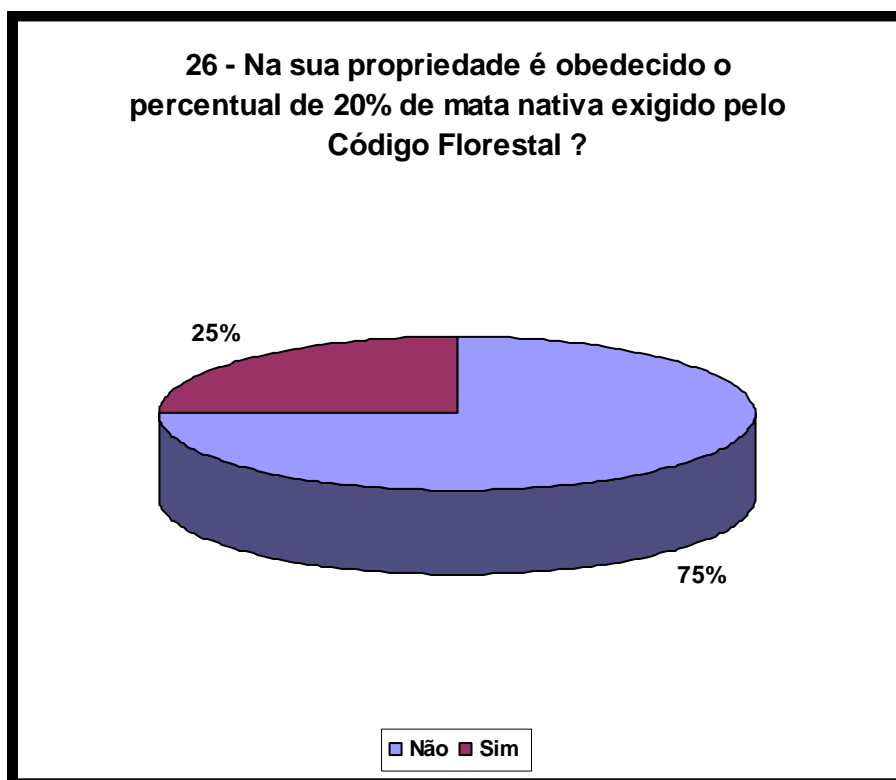


Figura 27 – Resposta da questão 26.

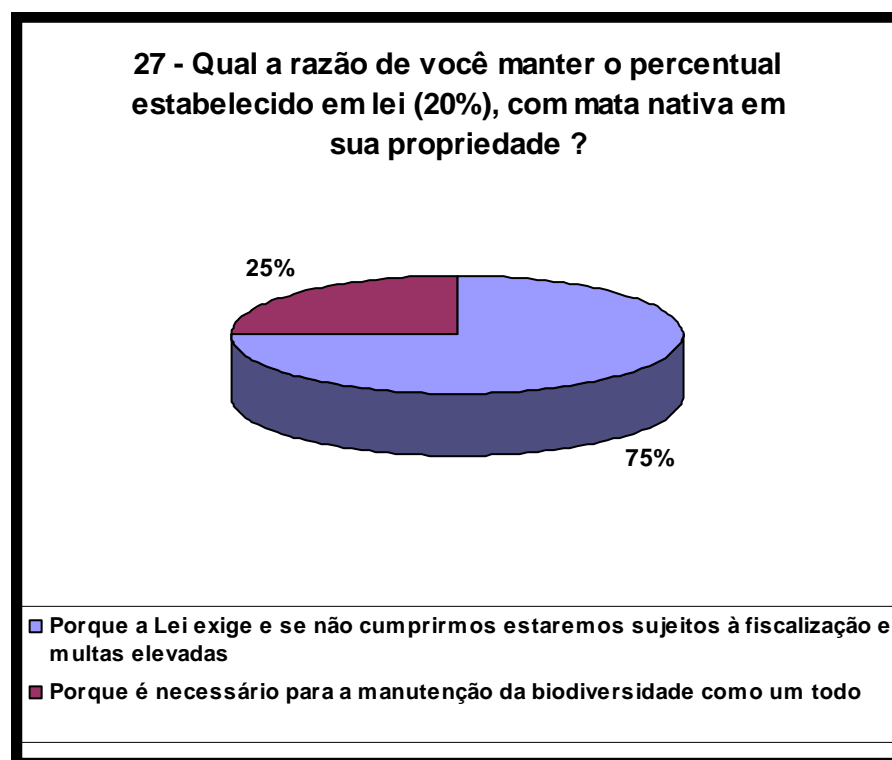


Figura 28 – Resposta da questão 27.

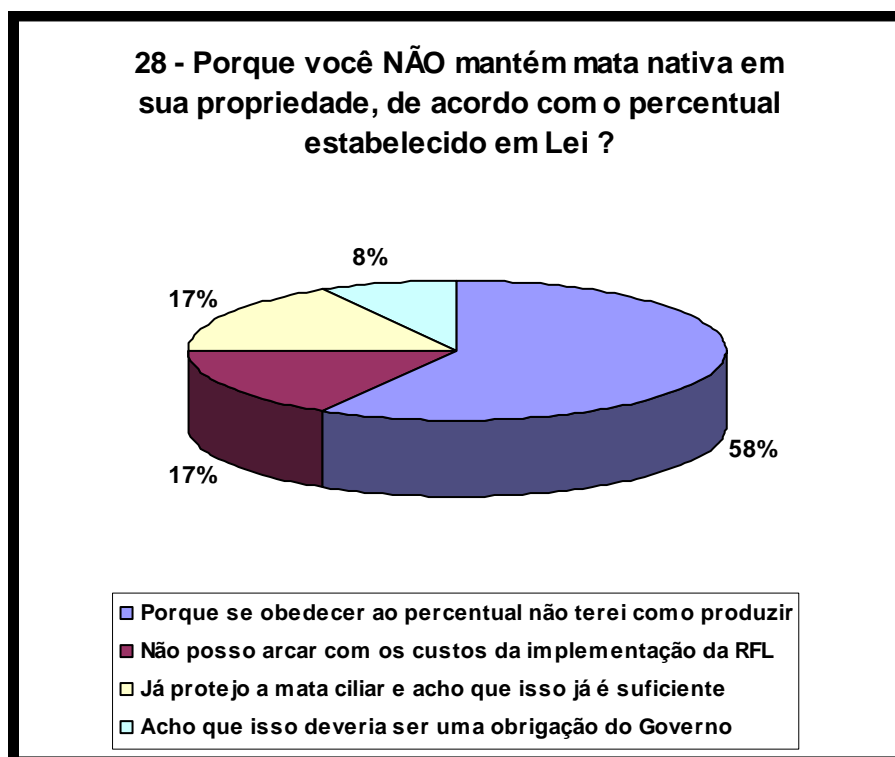


Figura 29 – Resposta da questão 28.

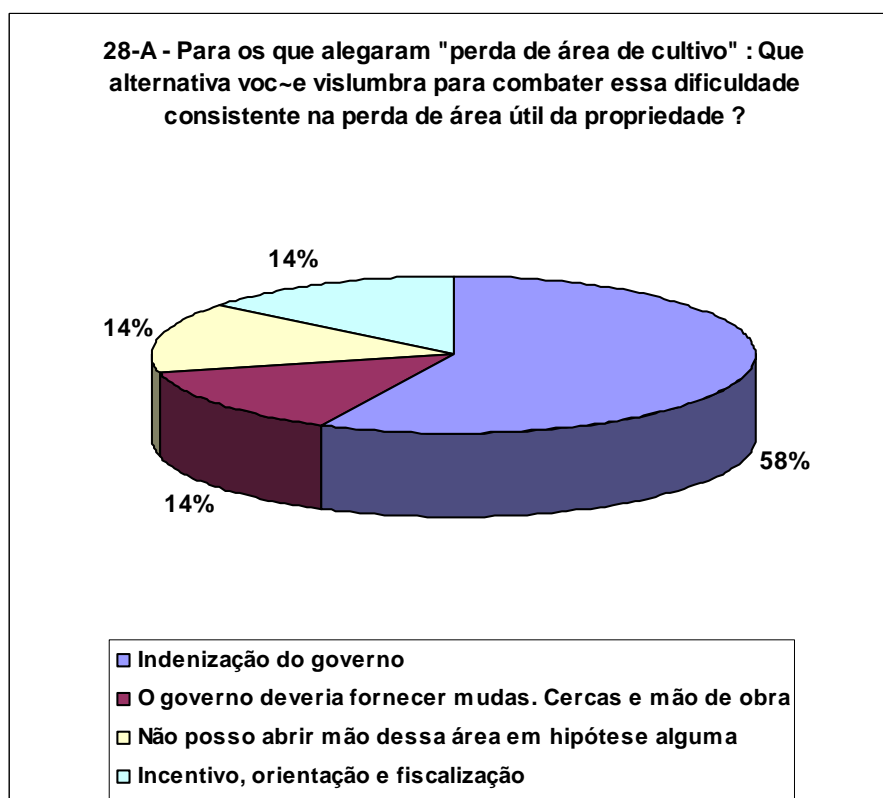


Figura 30 – Resposta da questão 28-A.

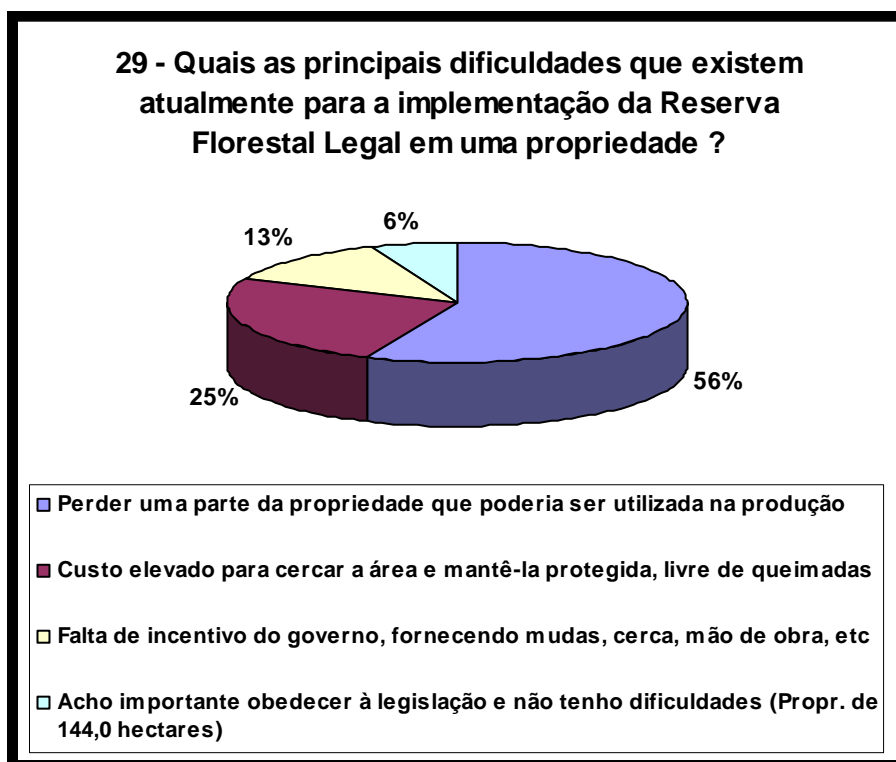
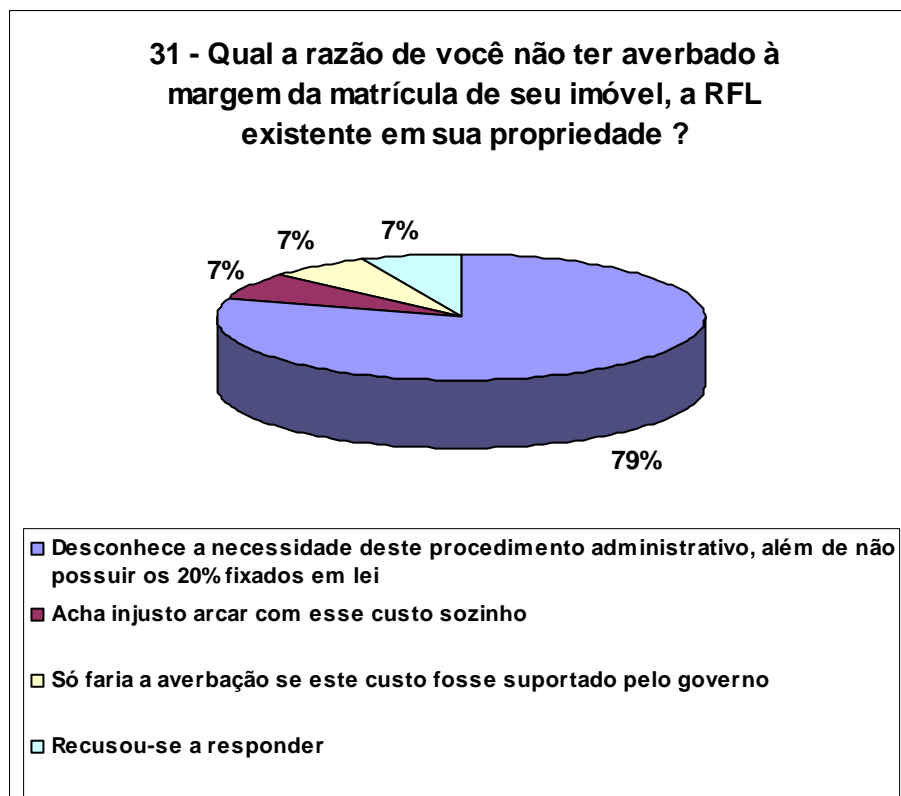


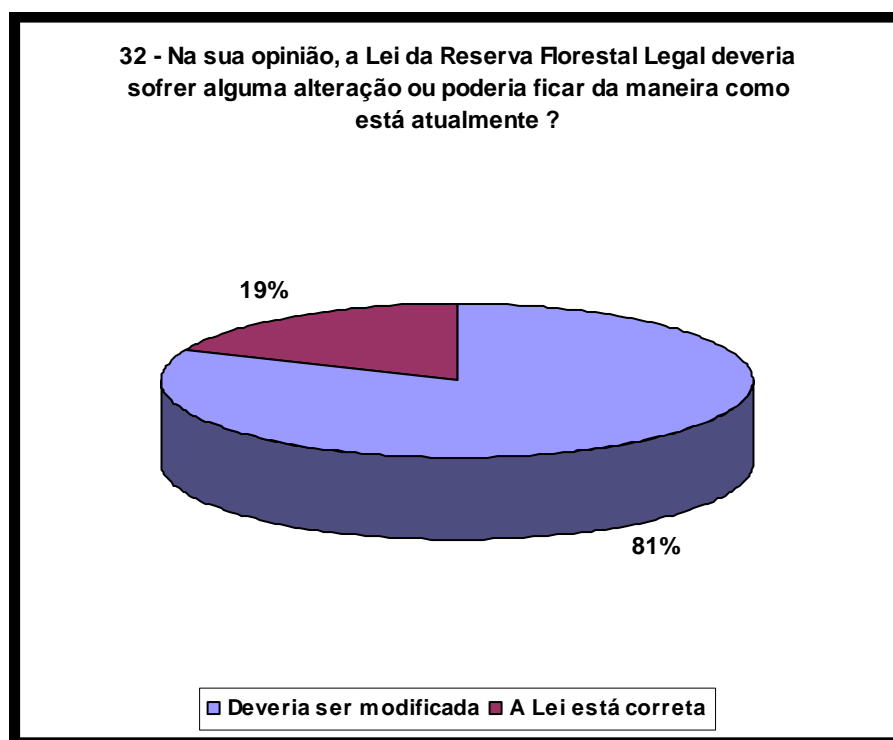
Figura 31 – Resposta da questão 29.



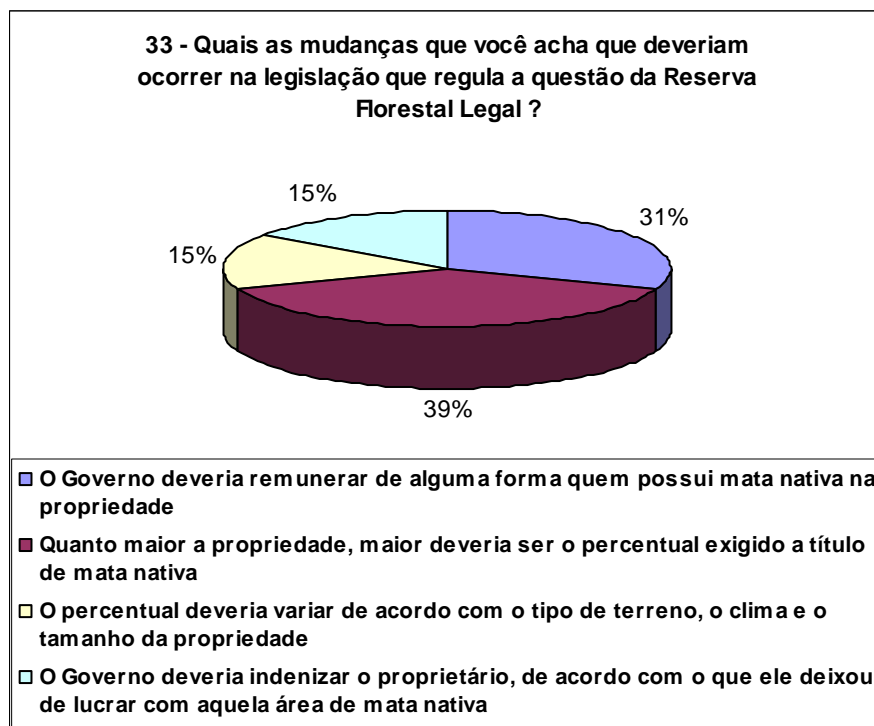
Figura 32 – Resposta da questão 30.



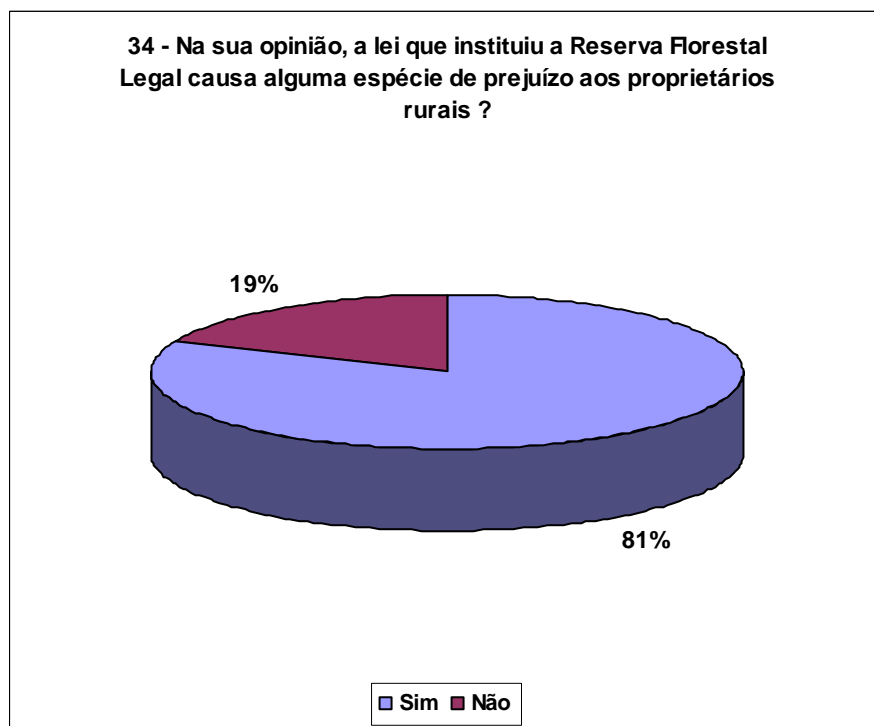
**Figura 33** – Resposta da questão 31.



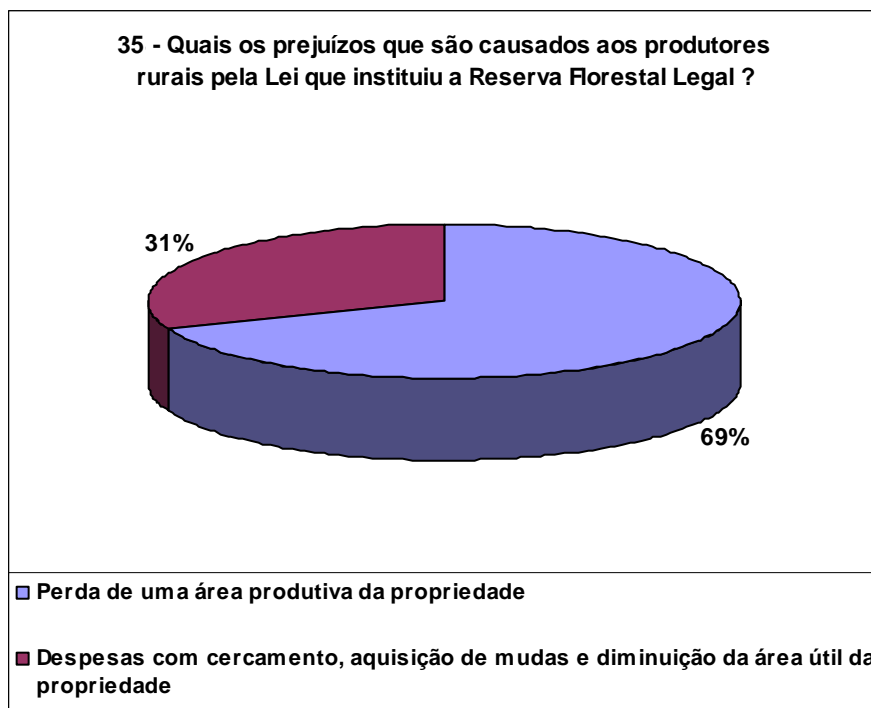
**Figura 34** – Resposta da questão 32.



**Figura 35** – Resposta da questão 33.



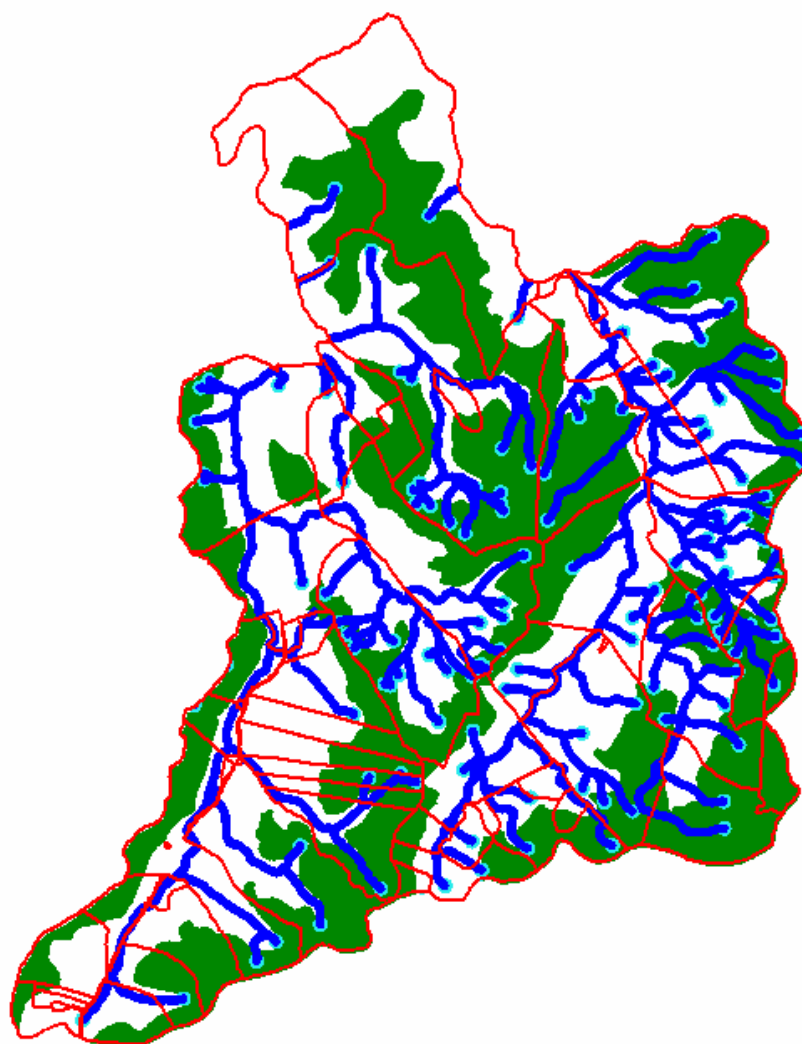
**Figura 36** – Resposta da questão 34.



**Figura 37** – Resposta da questão 35.

**ANEXO A** – Imagens da Microbacia Hidrográfica dos Córregos do Pires e  
Marmelada no Município de Natividade da Serra/SP

**I - ÁREAS DE PRESERVAÇÃO LOCALIZADAS EM TOPO DE MORRO, RIOS E NASCENTES NA MICROBACIA HIDROGRÁFICA DO CÓRREGO DO PIRES E MARMELADA NO MUNICÍPIO DE NATIVIDADE DA SERRA – S.P.**

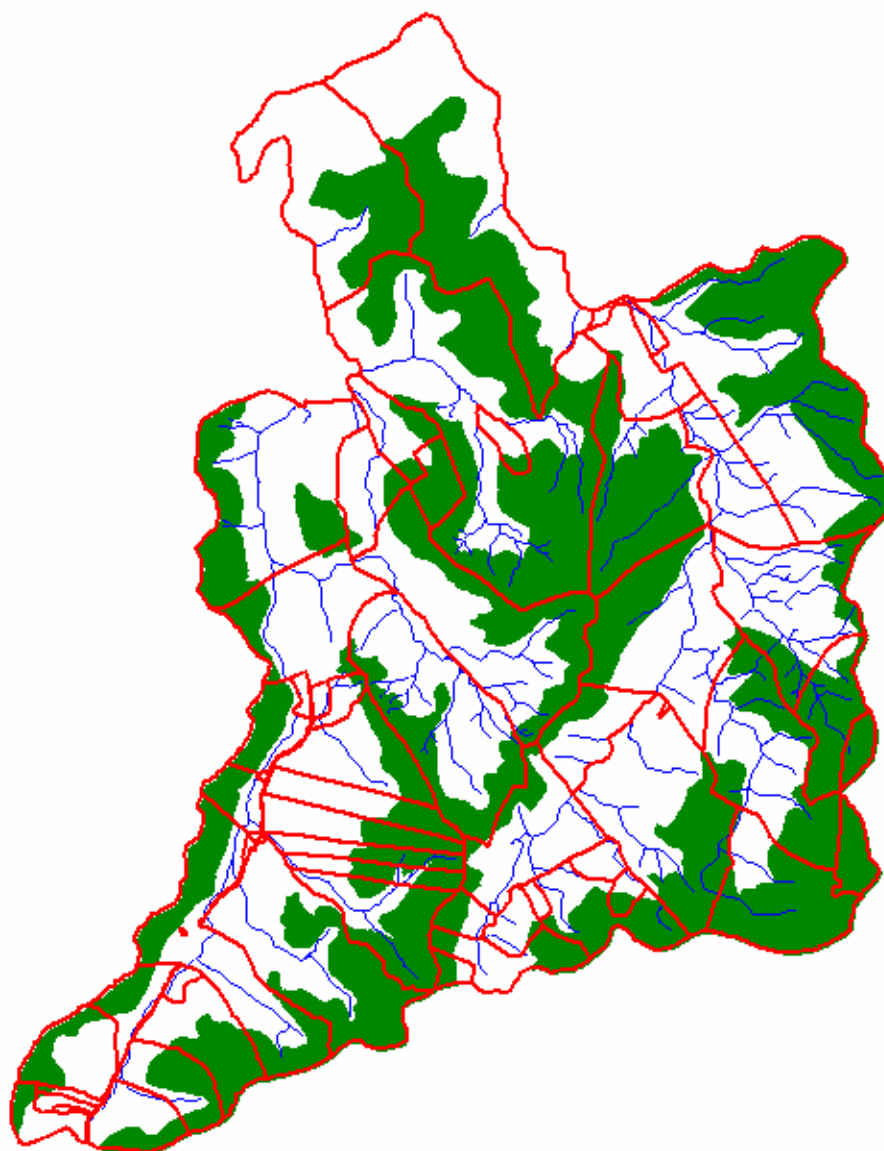





-  Estrutura Fundiária
-  A.P.P. de Rios
-  A.P.P. de Nascentes
-  A.P.P. de Topo de Morro

**Fonte:** CATI - Coordenadoria de Assistência Técnica Integral de Natividade da Serra – S.P.



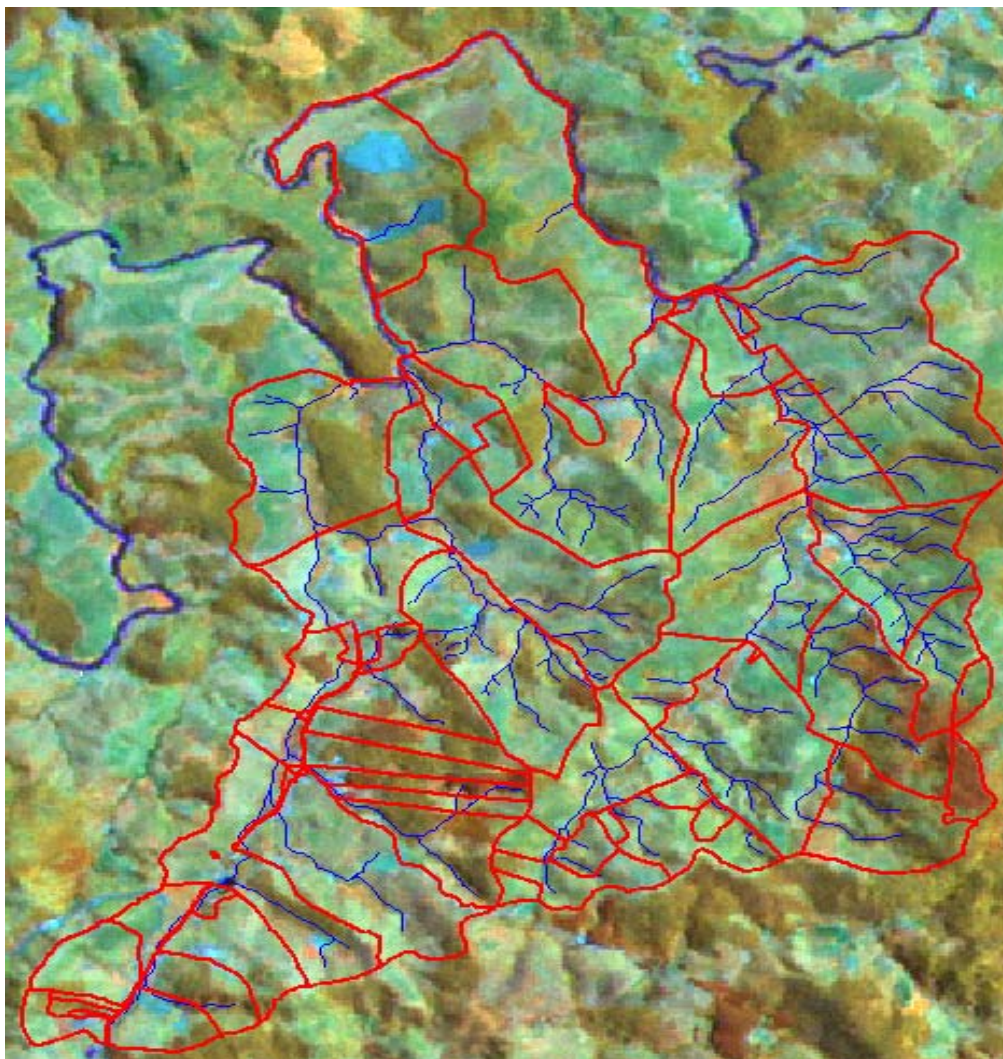
**II - ESTRUTURA FUNDIÁRIA, REDE DE DRENAGEM E ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE LOCALIZADAS EM TOPO DE MORRO NA MICROBACIA HIDROGRÁFICA DO CÓRREGO DO PIRES E MARMELADA NO MUNICÍPIO DE NATIVIDADE DA SERRA – S.P.**






-  Estrutura fundiária (Microbacia)
-  Rede de drenagem
-  A.P.P. de topo de morro

**Fonte:** CATI - Coordenadoria de Assistência Técnica Integral de Natividade da Serra – S.P.

**III - IMAGEM DE SATÉLITE DA MICROBACIA (Imagem Landsat ETM<sup>+</sup>, nas bandas Pan\_B, Pan\_G e Pan\_R, aplicado-se contraste automático)**



-  **Estrutura Fundiária**
-  **Rede de drenagem**
-  **Rio Paraitinga**

**Fonte:** CATI - Coordenadoria de Assistência Técnica Integral de Natividade da Serra – S.P.