

REFORMA AGRÁRIA NO ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO

LAND REFORM IN ENVIRONMENTAL LAW STATE

Luciana Monduzzi Figueiredo *

SUMÁRIO: 1. O Estado Socioambiental. 2. Reforma Agrária: conceito, regime jurídico, finalidade e instrumentos. 3. Reforma Agrária no Estado Socioambiental de Direito: o componente ambiental. 4. Reforma Agroambiental: realidade atual? 5. Considerações finais.

RESUMO

O estudo visa a demonstrar que, no Estado Socioambiental, sustentado em três pilares - social, econômico e ambiental -, a qualidade do meio ambiente deve ser reconhecida como elemento integrante do princípio da dignidade da pessoa humana. Na Constituição pátria, a proteção ambiental foi constitucionalizada no artigo 225, a fim de reconhecer a sua dupla funcionalidade, na medida em que simultaneamente consagra um objetivo/tarefa do Estado e um direito/dever do indivíduo. Com essa perspectiva, o componente ambiental não pode ser desconsiderado na reestruturação fundiária do país e do seu principal instrumento, a reforma agrária. Com relação à propriedade rural, o cumprimento da sua função social pressupõe a coexistência dos requisitos previstos no art. 186 da Carta Magna, sendo que o art. 185, II, também da Constituição da República, exclui a propriedade produtiva do processo de desapropriação. A produtividade, porém, isoladamente, não deve consubstanciar elemento único para a exclusão do processo de reforma agrária. Caracteriza um dos pressupostos, mas não em caráter exclusivo, já que os componentes ambiental e social devem ser inegavelmente analisados. Assim, embora o dispositivo constitucional seja norma constitucional originária e que, portanto, não é passível de declaração de inconstitucionalidade, cabe ao hermenêuta realizar uma interpretação sistemática, na qual haja um balanceamento com os demais valores salvaguardados na Carta Magna, porquanto se mostra evidente a impossibilidade de se legitimar uma grande propriedade produtiva que não respeite o ordenamento ambiental e trabalhista. No Estado Socioambiental de Direito, incorporar a tutela do meio ambiente na gestão governamental é caminho inevitável, o que significa que, também na Política de Reforma Agrária, considerando todos os instrumentos nela inseridos, a variável ambiental deve ser necessariamente internalizada.

PALAVRAS-CHAVE: Estado Socioambiental. Reforma Agrária. Relação agroambiental. Simbiose.

* Mestre em Direito Agroambiental na Faculdade de Direito da UFMT. Professora da Escola Superior da Advocacia em Mato Grosso e da Unipós - Pós-graduação e Educação (Universidade de Cuiabá). Assessora Jurídica do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso.

ABSTRACT

The study aims to demonstrate that the Environmental State, based on three pillars - social, economic and environmental -, the environmental quality should be recognized as an integral element of the principle of human dignity. Environmental protection was constitutionalized in Article 225 in order to recognize its dual functionality, in that it simultaneously establishes a goal/task to the State and a right/duty of the individual. With this perspective, the environmental component can not be ignored in the country's land restructuring and its main instrument, the agrarian reform. Regarding rural property, to perform its social function, it is necessary the coexistence of the requirements of Article 186 and Article 185, II, of the Constitution, which excludes productive property of the expropriation process. Productivity, however, alone, should not constitute unique element to the exclusion of the land reform process. It features one of the assumptions, but not exclusively, as the environmental and social components must undeniably be analyzed. Thus, while the Article 185 of the Constitution is original constitutional rule and therefore is not subject to declaration of unconstitutionality, it is expected that the hermeneut perform a systematic interpretation, in which there is a balance with other values enshrined in the Constitution, because of apparent inability to legitimize a large productive property, but that does not respect the environmental planning. In the Environmental Law State, incorporate environmental issues in government management is inevitable path, which means that also in Politics of Agrarian Reform, considering all the instruments within it, the environmental variable must necessarily be internalized.

KEY-WORDS: Environmental State. Agrarian Reform. Agri-environmental relationship. Symbiosis.

1. O Estado Socioambiental

Embora o Estado Socioambiental ainda seja uma meta a ser alcançada¹, que consiste, no dizer de Boaventura de Souza Santos, em uma *utopia democrática, porque a transformação a que aspira pressupõe a repolitização da sociedade e o exercício radical da cidadania individual e coletiva, incluindo nela a carta dos direitos humanos da natureza*², há quem entenda que essa construção já foi implementada.

Para Ingo Wolfgang Sarlet, a Constituição de 1988 é a Constituição de um Estado Socioambiental e Democrático de Direito, o que pressupõe, em linhas gerais, o compromisso com o respeito à *proteção e promoção da dignidade da pessoa humana e da dignidade da vida em geral*.³

O Estado Socioambiental tem como fim o desenvolvimento e a sustentabilidade, sendo estruturado a partir de três pilares: social, econômico e ambiental, de modo que a proteção dos direitos sociais se opera como um conjunto que se reforça e se limita reciprocamente.

É de se notar que a perspectiva da *socioambientalidade* tem sido enfocada, inclusive, nos países periféricos, como os do continente africano, em que se percebe grande conflito entre as dimensões social e ambiental, o que atrai o diálogo com a noção de sustentabilidade.

A degradação ambiental e todos os demais *riscos* ecológicos que envolvem as relações sociais (ora socioambientais) comprometem o bem-estar individual e coletivo, razão por que a normativa jurídico-constitucional caminha para *além* do bem-estar individual e social, visando a um bem-estar ambiental.

¹ Para José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala, “tem-se apenas um esboço precário quanto ao modelo a ser seguido pelo Estado de direito do ambiente. Não obstante, devem ser considerados os erros do passado para não mais levá-los em argumentação. Neste sentido, CANOTILHO diz que ‘se queremos um Estado de direito do ambiente, devemos ter em conta as experiências históricas e rejeitar as explicações monocausais num mundo de complexidade.’ E mais: ‘Não existem, pois, instrumentos totalizantes para a edição de um Estado de direito do ambiente.’” (LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 3ª ed. rev. atual. e ampl.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 32).

² SOUZA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice*. Porto: Afrontamento, 1994. p. 42.

³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 14.

Isso se verifica em várias Constituições do Mundo, v.g. as Cartas portuguesa (1976), espanhola (1978), brasileira, e mais recentemente a do Equador (2008), que consagram a direito fundamental o meio ambiente saudável e equilibrado, reconhecendo que a *qualidade ambiental é essencial para assegurar o desenvolvimento humano digno*.⁴

A qualidade ambiental, portanto, deve ser reconhecida como elemento integrante do conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana, dada a sua imprescindibilidade para a existência da vida e, mais, de uma vida digna – bem-estar existencial.

Visa-se conciliar os valores do Estado social e do Estado liberal e as exigências do Estado Socioambiental de Direito, que pressupõe a convergência dos direitos sociais e ambientais, configurando a transformar do constitucionalismo social para o socioambiental.

Na Carta Magna de 1988, a proteção ambiental foi constitucionalizada no art. 225, reconhecendo sua *dupla funcionalidade*⁵, na medida em que simultaneamente consagra um objetivo/tarefa estatal e um direito/dever fundamental do indivíduo.

Nessa perspectiva, a construção do Estado Socioambiental remete à identificação dos pontos convergentes dos direitos sociais e do direito ao meio ambiente, enfocando a noção de um *mínimo existencial* de cunho socioambiental.

Assim, agregada aos já reconhecidos direitos que fazem parte do mínimo existencial (no que há controvérsia doutrinária) – moradia digna, saúde básica, saneamento, educação, renda mínima, assistência social, alimentação adequada – deve estar a *qualidade ambiental*, como mecanismo assecuratório de uma existência digna e saudável, noção que traduz a jusfundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O enfrentamento dos problemas ambientais e a opção por um desenvolvimento sustentável tem como entrave a desigualdade social e a falta de acesso aos direitos sociais básicos. O surgimento do direito ambiental está, assim, vinculado às dificuldades que o Estado enfrenta para administrar a nova realidade ligada à degradação ambiental.

Maria da Glória Garcia aponta que a imposição de deveres de proteção ao Estado retira-lhe a *capacidade de decidir sobre a oportunidade do agir*⁶, impondo-lhe uma

⁴ Ibidem. p. 12.

⁵ Ibidem. p. 13.

⁶ GARCIA, Maria da Glória F.P.D. O lugar do direito na proteção do ambiente. Coimbra: Almedina, 2007, p. 481.

adequação permanente, a acarretar uma redução da atuação discricionária do Estado, porquanto a segurança ambiental assume relevo, por força do impacto ambiental (socioambiental) produzido pela sociedade de risco contemporânea.

Embora ciente da prevalência da segurança ambiental, Canotilho aponta que o Estado Democrático de Direito existente não é capaz de lutar contra os riscos e incertezas gerados pela **sociedade tecnológica contemporânea** com que será invariavelmente confrontada⁷.

Propõe, desse modo, que a eficiência das tarefas do Estado Socioambiental está fundada nas seguintes bases: (i) visualização das conseqüências futuras que podem advir da adoção de determinada tecnologia (escolhas ético-político-jurídicas da sociedade); (ii) remodelação permanente do Estado, o que implica a necessidade de um desenvolvimento mais reforçado de deveres e obrigações decorrentes da dignidade humana em vista do futuro humano; (iii) indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos e fundamentais.⁸

É sobre esse segundo aspecto, referente à necessária remodelação do Estado para a busca da proteção intergeracional, que nos cabe perquirir se os instrumentos de comando de controle de que hoje dispomos conseguem realizar tal tarefa a contento.

O Estado Socioambiental, portanto, além de se comprometer com a justiça social (garantia de uma existência digna com acesso aos bens sociais básicos), segundo Canotilho, assume a condição de Estado de Justiça ambiental, o que implica a proibição de práticas discriminatórias que tenham a questão ambiental como foco.

Conclui-se, assim, que o direito ao ambiente apresenta uma dimensão democrática e outra redistributiva – bem comum de todos (art. 225) harmonizado com o acesso igualitário ao desfrute de uma qualidade de vida compatível com o pleno desenvolvimento da personalidade de cada pessoa, considerando que tal concepção abrange os interesses das futuras gerações.

Vale dizer: *mínimo existencial* assegurado pressupõe *justiça ambiental*, que, por sua vez, pressupõe *justiça social*, conceitos esses que – necessariamente - devem ser considerados na implementação de uma verdadeira política fundiária.

⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes & LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 215.

2. Reforma Agrária: conceito, regime jurídico, finalidade e instrumentos.

No âmbito do direito agrário, pode-se dizer que Reforma Agrária consubstancia uma dos temas de maior relevância, que já trata de renovação, recomeço, reestruturação.

Reforma agrária, portanto, significa a renovação da estrutura fundiária atual.⁹

E essa reestruturação deve ter por premissa o próprio fundamento do direito agrário, consoante aponta Ricardo Zeledón Zeledón:

A maior aspiração do direito agrário é contribuir para a consolidação da paz. Levá-la às complexas relações de convivência econômica e social dentro da atividade agrícola. [...] O direito agrário, como toda obra humana, deve contribuir para o desenvolvimento e para a plena realização do ser humano dentro da sociedade.[...] O direito agrário, como todos os outros ramos jurídicos, leva em seu cerne a aspiração de satisfazer os princípios de igualdade, justiça e paz. [...] A fundação de um direito agrário como direito para a paz tem uma justificada explicação doutrinária pela estreita relação desta disciplina com os direitos humanos. Porque, precisamente, desde a origem do direito agrário, inclusive passando por sua formação e desenvolvimento, sempre existiu uma marcada interdependência com o humanismo¹⁰

Paulo Torminn Borges arrola como bases estruturais do direito agrário brasileiro a reforma agrária e a política agrária, tendo como princípios norteadores a função social da propriedade; progresso econômico e social do rurícola; fortalecimento da economia nacional pelo aumento da produtividade; fortalecimento do espírito comunitário; desenvolvimento do sentimento de liberdade e igualdade; implantação da justiça distributiva; eliminação das injustiças sociais no campo; povoamento da zona rural de maneira ordenada; combate ao minifúndio, ao latifúndio e a qualquer tipo de propriedade rural ociosa; combate à exploração predatória ou incorreta da terra.¹¹

Tais princípios norteiam-se na ideia de que a terra constitui *necessidade básica* para o ser humano, já que é nela que mora, produz e trabalha. O cumprimento da função social da propriedade (rural), como visto, decorre de um fundamento elementar, qual seja, a própria necessidade humana.

⁸ Idem.

⁹ Nestor Duarte ressalta que o termo “reforma” origina-se de *re* e *formare*, que significa mudança de estrutura, consoante leciona Octavio Mello Alvarenga (ALVARENGA, Octavio Mello. Política e direito agroambiental: comentários à nova lei de reforma agrária. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 5).

¹⁰ ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. *Derecho agrário y derechos humanos*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 12.

¹¹ BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 11.

A premissa de que o direito de propriedade não é absoluto – base para a implementação da Reforma Agrária - está intrinsecamente ligada à relação entre o direito agrário e os direitos humanos, que, consoante leciona Zeledón Zeledón, impõe um balanceamento entre os valores econômico e social que se encontram no instituto.¹²

Se o direito agrário encontra nos direitos humanos sua estrutura, estes têm no direito agrário mecanismo de concretização dos seus postulados, na medida em que o vasto corpo normativo representa mais que um rol programático e pode ter o condão de satisfazer os ideais de igualdade e justiça que norteiam a disciplina.

No que se refere especificamente à Reforma Agrária, tema deste estudo, sua implementação origina-se de uma situação de conflito (ainda que não exposto), já que a concentração fundiária, por si só, acarreta o clima de tensão no campo e a consequente repercussão na cidade.¹³

O controle dessa conflituosidade ganha contornos maiores ao considerarmos a dimensão territorial do Brasil, pelo que se mostra indispensável o debate sobre a distribuição de terras no país.

Com essa perspectiva, o próprio legislador preocupou-se em conceituar Reforma Agrária, ao prever, no art. 1º, § 1º, do Estatuto da Terra, que o instituto deve ser considerado como *o conjunto de medidas que visam a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade.*

A doutrina explica que o termo *melhor distribuição* deve ser interpretado como *correção* daquilo que foi mal estruturado, já que a distribuição do espaço rural brasileiro, por razões históricas, impede a efetiva realização das nossas necessidades socioeconômicas.

A respeito, Borges pondera que *a reforma agrária é uma necessidade para o Brasil. Por questão de justiça. Justiça para com o homem sem terra e que dela precise. E por questão de grandeza do país. O Brasil precisa produzir mais e mais para ajudar a comunidade a ser menos pobre.*¹⁴

A consecução desse objetivo impõe quatro fases à Reforma Agrária: i) redistribuição justa da propriedade territorial; ii) crédito para a exploração da terra que foi

¹² ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. *op.cit.* p. 23.

¹³ PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. *Reforma agrária: legislação, doutrina e jurisprudência.* Belém: CEJUP, 1993, P. 11.

¹⁴ BORGES, Paulo Torminn. *op. cit.* p. 22.

objeto da redistribuição; iii) assistência técnica aos novos proprietários para melhor exploração; iv) assistência social, visando à melhora de vida dos assentados.¹⁵

Dentro dessa estrutura, dois pontos fundamentais não podem ser desconsiderados: a Reforma Agrária, juridicamente, não se restringe ao processo de desapropriação por interesse social, malgrado sua inegável relevância e seja efetivamente o procedimento mais utilizado. Reforma Agrária significa redistribuição de terras, que pode se operar por outros instrumentos como a compra e venda, as ações discriminatórias e também as desapropriações.¹⁶

Ademais, deve-se relevar as peculiaridades de cada região para que o programa seja implementado, na medida em que a reforma deve considerar a realidade social e jurídica de cada Estado.

O regime jurídico da Reforma Agrária brasileira engloba a Carta Magna, a Lei n. 4.504/64 (Estatuto da Terra), que trata especificamente de um capítulo dedicado à Política Agrícola e Fundiária e à Reforma Agrária, além da Lei n. 8.629/93, integradora das regras constitucionais relativas ao tema.

O Estatuto da Terra, além de conceituar o instituto, delimita que seu objetivo é *estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio* (art. 16).

Os fundamentos constitucionais para a implementação da Reforma Agrária são encontrados já no art. 3º da Constituição Federal¹⁷, que dispõe sobre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Tem-se ainda que o princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, da CF) deve ser traduzido como a igualdade de oportunidade de acesso à propriedade da terra (art. 2º do Estatuto da Terra), agregada ao fato de que a proteção ao direito de propriedade está condicionada ao cumprimento da sua função social (art. 5º, XXII e XXIII, da CF).

¹⁵ ALVARENGA, Octavio Mello. *Política e direito agroambiental: comentários à nova lei de reforma agrária (Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993)*. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 13.

¹⁶ SOUSA, João Bosco Medeiros de. *Direito agrário: lições básicas*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 65.

¹⁷ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Com relação à propriedade rural, o cumprimento da sua função social pressupõe a *coexistência* dos requisitos previstos no art. 186 da Carta Magna:

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.

O desatendimento a esses pressupostos acarreta a desapropriação por interesse social, que, a teor do que prevê o art. 184, *caput*, do texto constitucional, compete à União.

Quanto à definição de imóvel rural para fins de reforma, inobstante os debates a respeito, adotamos o critério da destinação disposto pela Lei n. n. 8.629/93, que considera o imóvel rural aquele se destine à exploração da atividade agrária, independentemente da sua localização.¹⁸

Note-se, ainda, que o Estatuto da Terra trata que o minifúndio e o latifúndio são inadequados para a correta exploração da terra, pelo que devem ser extintos. Tais conceitos estão em desuso, já que a Constituição pátria trabalha com as definições de pequena e média propriedade.

Pereira parabeniza o constituinte ao consagrar, no art. 185, I, da CF, a proibição da desapropriação da pequena e média propriedade, desde que o proprietário não possua outra.¹⁹

A crítica, porém, é acirrada com relação ao mandamento contido no inciso II do mencionado dispositivo, que exclui a desapropriação da propriedade produtiva, uma vez que ao arrolar a produtividade como requisito único, o Constituinte prestigiou o caráter patrimonial da propriedade e desconsiderou que o cumprimento da função social demanda o atendimento simultâneo dos requisitos previstos no art. 186 da Constituição Federal.

Com relação a esse ponto, a discussão merece destaque, pois se relaciona com o objeto deste estudo.

¹⁸ Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se: I - Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;

A produtividade, por si só, não deve consubstanciar elemento único para a exclusão do processo de reforma agrária. Caracteriza um dos pressupostos, mas não em caráter exclusivo,²⁰ já que os componentes ambiental e social devem ser inegavelmente analisados.

Certo é que, se o art. 185 é norma constitucional originária e que, portanto, não é passível de declaração de inconstitucionalidade, espera-se do hermenêuta que realize uma interpretação sistemática, na qual haja um balanceamento com os demais valores salvaguardados na Carta Magna.

Evidente a impossibilidade de se legitimar uma grande propriedade produtiva, mas que não respeite o ordenamento ambiental e trabalhista, por exemplo.

Especificamente no que tange ao componente ambiental, a má utilização dos recursos naturais e a ausência de uma preocupação preservacionista devem ter o condão de constituir pressupostos para a implementação da reforma agrária.

Não se pode negar que a preocupação socioambiental surgiu em decorrência do comprometimento da qualidade de vida, da potencialidade de insuficiência de recursos, da sua má utilização e má distribuição, razão por que o meio ambiente sadio e equilibrado tornou-se nova espécie de bem a ser tutelado com destinatários não individualizados e cuja concretização é fundamental para o bem estar da coletividade e para as vidas futuras.

Desse modo, o componente ambiental é indissociável das relações agrárias, já que a não preservação do meio ambiente significa inviabilizar ou reduzir a adequada produção da propriedade e, se este é o fundamento da reforma agrária, corolário lógico é permitir que seja pressuposto para a desapropriação e para os demais instrumentos.

Dentre os instrumentos destinados à materialização da reforma agrária, existem aqueles revestidos de coercibilidade e conseqüente natureza sancionatória, como a tributação por meio do ITR (imposto territorial rural) e a desapropriação e, ainda, aqueles que caracterizam meios de acesso a terra, como a doação, a compra e venda, a arrecadação de bens vagos e a reversão à posse (art. 17 do Estatuto da Terra).

Inegável que a desapropriação se revela como a ferramenta mais eficaz.

¹⁹ PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. *Op cit.* p. 110.

²⁰ SANTOS, Fábio Alves dos. *Direito agrário e política fundiária no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 244 e ss.

A progressividade do ITR, com nítida natureza extrafiscal, já era prevista no art. 47 do Estatuto da Terra,²¹ sendo que, na Constituição da República, a Emenda Constitucional n. 42/2003 inseriu no texto constitucional que o referido imposto será *progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular as propriedades improdutivas* e conferiu imunidade “às pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando exploradas pelo proprietário que não possua outro imóvel” (art. 153, § 4º, I e II, da Carta Magna).

A experiência constatada, todavia, revelou que a tributação progressiva constitui instrumento ineficaz para a realização da reforma agrária.²²

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, por sua vez, é regulada na Constituição da República, no Estatuto da Terra e na Lei Complementar n. 73/93.

Pressupõe o descumprimento da função social da propriedade rural (art. 186 da CF) e é realizada pela União, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária com cláusula de preservação de valor real, resgatáveis no prazo de vinte anos a partir do segundo ano da sua emissão, sendo que as benfeitorias úteis e necessárias serão indenizáveis em dinheiro, a teor do que preleciona o art. 184, § 1º, da CF.

Sem querer adentrar nos pormenores da fase administrativa e judicial da ferramenta, já que não é o objeto deste estudo, importa destacar que ela constitui mecanismo importante de reforma, que, consoante exposto, deve agregar à questão agrária a preocupação ambiental.

3. Reforma Agrária no Estado Socioambiental de Direito: o componente ambiental

Embora a variável ambiental seja constatada em diversos diplomas jusagraristas²³,

²¹ Art. 47. *Para incentivar a política de desenvolvimento rural, o Poder Público se utilizará da tributação progressiva da terra, do Imposto de Renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção à economia rural e ao cooperativismo e, finalmente, da regulamentação do uso e posse temporários da terra, objetivando: I - desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra; II - estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis; III - proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para financiar os projetos de Reforma Agrária; IV - aperfeiçoar os sistemas de controle da arrecadação dos impostos.*

²² PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. *Op cit.* p. 146.

²³ Como já mencionado, o Estatuto da Terra (**Lei nº4.504, de 30 de novembro de 1964**) arrola a conservação dos recursos naturais como pressuposto para o cumprimento da função social da propriedade

no Brasil, é perceptível que a Política de Reforma Agrária teve como prioridade a problemática fundiária, sem relevar preocupação com o meio ambiente. A prática governamental, desse modo, desconsiderou a degradação ambiental nos assentamentos de reforma agrária, o que foi motivo de críticas acirradas dentro e fora do plano doutrinário.

Se hoje somos um Estado Socioambiental de Direito, incorporar as questões ambientais na gestão governamental é caminho inevitável. Isso significa que, também na Política de Reforma Agrária, considerando todos os instrumentos que nela estão inseridos, o núcleo ambiental deve necessariamente ser internalizado.

Embora tenhamos apontado que o componente ambiental deve consubstanciar pressuposto para a implementação dos instrumentos para a realização da reforma agrária, estudiosos afirmam, em contraposição e paradoxalmente, que a concretização da política agrária tem sido realizada à custa de intensa degradação ambiental, haja vista o necessário desmatamento para a implantação do sistema produtivo.²⁴

Nessa linha, embora inequivocamente inter-relacionadas, o que se verifica é uma grande dificuldade de compatibilização das dimensões agrária e ambiental no que se refere aos setores públicos e privados.

Sobre o tema, Neide Esterici aponta que:

De um lado, estão os anseios de solução dos problemas advindos da carência acumulada, da demanda reprimida de espaço para morar, de terra para produzir com autonomia, reproduzindo as condições de vida social; de outro a urgência de proteger ecossistemas frágeis do ponto de vista do seu equilíbrio e da sua capacidade de reprodução, valiosos como reserva de biodiversidade e recursos genéticos para a humanidade e a vida no planeta.²⁵

rural (art. 2º). **Dentre outros diplomas, exemplificamos os seguintes: Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966**, que fixa as normas de Direito Agrário (art. 13); **Decreto nº 59.566, de 14 de novembro de 1966**, que regulamenta vários artigos do Estatuto da Terra e da Lei nº 4.947; **Lei nº 5.686, de 12 de dezembro de 1972**, que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, dentre outras providências (art. 5º - áreas de preservação permanente são beneficiadas com a isenção do ITR); **Decreto nº 95.715, de 10 de fevereiro de 1988** (art.1º e art. 3º III); **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, (o art. 9º, inciso II, estabelece a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” como requisito para que o imóvel rural cumpra sua função social); **Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996**, que dispõe sobre o Imposto Territorial Rural (ITR), não considera como áreas tributáveis as áreas de preservação permanente.

²⁴ SPAROVEK, Gerd. *A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira*. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2003, p. 35.

²⁵ ESTERCI, Neide. A luta pela terra e a função ambiental da propriedade. In: ESTERCI, Neide; VALLE, Raul Silva Teles do. *Reforma Agrária e Meio Ambiente*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003, p.

A despeito dessa reconhecida dificuldade, a inserção do componente ambiental na Política de Reforma Agrária traduz *necessidade* da qual a sociedade e os seus representantes não podem fugir.

Assim, ainda que de forma incipiente, pode-se exemplificar, dentre as iniciativas governamentais, que a aprovação pelo CONAMA da Resolução n. 289/2001, que determina os procedimentos para o licenciamento ambiental dos projetos de reforma agrária como marco relevante.²⁶

A Resolução estabelece a necessidade de concessão de licença prévia para a criação de assentamentos e da concessão de licença de instalação e operação para aqueles que já haviam sido criados, embora os defensores dos movimentos socioagrários debatam a questão.

Em verdade, se este estudo, ainda que brevemente, visa à visualização da Reforma Agrária na perspectiva do Estado Socioambiental, é porque a simbiose entre as relações agrária e ambiental é de fato existente.

Diante disso, as questões não podem ser tratadas separadamente. Veja-se, ilustrativamente, que o cultivo de alimentos pode ser executado com práticas sustentáveis de renovação ambiental.

A interpretação de que o desmatamento traduz um “mal necessário” em prol a produção alimentícia constitui uma visão limitada e imediatista, que desconsidera nossa responsabilidade com a vida futura (equidade intergeracional).

Segundo Castanho Filho²⁷, para resolver a questão social, faz-se necessário:

[...] promover profundas mudanças estruturais na economia e na sociedade, que permitam uma distribuição mais equânime da riqueza gerada e não tentar distribuir pobreza através do agravamento das condições ambientais, por mais boa-fé que essas propostas encerrem. É preciso que fique claro que as duas questões têm origem comum e só se resolverão pelo equacionamento de suas causas últimas e não apenas de seus sintomas. Resolver a questão agrária às expensas do ambiente é algo que provavelmente jamais poderá ser reparado, gerando um processo autodestruidor irreversível.

9-17.

²⁶ LOPES, Juarez Brandão; GARCIA, Danilo Prado. Reforma Agrária, População e Meio Ambiente – A experiência brasileira recente. *Novos Estudos*, São Paulo: Cebrap, n.67, nov. 2003, p.33- 55.

²⁷ CASTANHO FILHO, Eduardo P. *A ecologia e o problema agrário, um falso dilema*. Revista Pau Brasil, São Paulo, ano III, n.15, nov./dez. 1986, p. 10-15.

Imprescindível, portanto, tratar a distribuição da terra sem desconsiderar a preservação ambiental, de modo que, para que haja um desenvolvimento sustentável, o executor da reforma agrária brasileira e os demais atores que participam desse processo devem concretizar essa aproximação.

4. Reforma Agroambiental: realidade atual?

Posta a necessidade de um caminhar simultâneo das relações agrária e ambiental, vale ressaltar que o processo de implementação da Política Agrária agregada à preservação ambiental ainda é bastante incipiente.

Malgrado se verifique que a inserção da questão ambiental no processo de reforma agrária já foi iniciada, mediante pressões da sociedade civil e externas que geraram certa conscientização dos gestores públicos sobre a questão, não há como negar que se trata de processo em desenvolvimento.

Os instrumentos jurídicos estão disponíveis, uma vez que a legislação há muito contempla a preservação dos recursos naturais, embora ainda requeira melhora. O fato é que, a título de exemplificação, a desapropriação pela má gestão ambiental não é uma realidade.

Pode-se considerar que a edição da Resolução Conama 237/97, que passou a considerar os projetos de assentamento e colonização como empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental um exemplo da interação agroambiental.

Araújo²⁸ pondera que a implementação desses projetos tardou a acontecer e a mesma dificuldade tem se verificado no que se refere ao Plano de Ação Ambiental do INCRA.

Segundo dados oficiais, a autarquia passou a

²⁸ ARAÚJO, Flávia Camargo de. *Reforma agrária e gestão ambiental: encontros e desencontros*. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <<http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2541/1/F1%C3%A1via%20Camargo%20de%20Ara%C3%B3Ajo.pdf>>. Acesso em: 22.10.2012). Em seu estudo, arremata que *o licenciamento para esses projetos demorou a ser implementado. Em função disso, diversos órgãos ambientais e inclusive o Ministério Público apontaram para a irregularidade dos assentamentos no que tange à legislação ambiental e alguns projetos foram embargados. Entretanto, considerando as demandas do movimento social e os custos para a realização dos estudos ambientais, a elaboração de EIA/Rima, prevista na Resolução Conama 237/97, não daria para compatibilizar com os trâmites da reforma agrária. Iniciou-se então um processo de discussão a respeito do licenciamento ambiental dos assentamentos a fim de simplificar os procedimentos.*

[...] desenvolver várias ações estruturantes para a incorporação de gestão ambiental no processo de implantação e desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária. A mais expressiva delas foi alteração da Estrutura Regimental do INCRA criando, na sede da Autarquia, a Coordenação-Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais, com o seu correspondente nas Superintendências Regionais, definindo claramente o *locus* para o tratamento das ações de meio ambiente e recursos naturais. Para se elevar a capacidade operacional e a multidisciplinariedade, foram realizados concursos incorporando-se aos quadros da autarquia, cerca de 1.800 novos servidores, dos quais, parte considerável foi alocada neste setor. Desenvolveu-se muitas ações voltadas para a criação de capacidades institucionais segundo um processo de capacitação de servidores e gestores quanto ao tema da gestão ambiental, especialmente no que se refere à exploração sustentável das áreas florestadas e de Reserva Legal, inclusive aquelas anteriormente degradadas. No exercício de 2007, foram realizadas ações para a estruturação dos setores de meio ambiente institucionais.²⁹

O Plano de Ação Ambiental do INCRA tem por objetivo efetivar a gestão ambiental integrada dos projetos de assentamento de reforma agrária, utilizando-se o licenciamento ambiental como um instrumento de desenvolvimento, defesa e conservação do meio ambiente, respeitadas as diretrizes, as regras e os critérios estabelecidos em leis e em resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA.

É, ainda, um instrumento de promoção da regularização e de monitoramento ambiental dos projetos de assentamento visando à gestão integrada e o desenvolvimento socioambiental dos projetos de assentamento de reforma agrária.³⁰

Estabelece, como eixos estratégicos, o licenciamento ambiental, a recuperação ambiental dos assentamentos, o monitoramento ambiental e a promoção da gestão ambiental dos assentamentos.³¹

O instrumento consubstancia inegável reflexo do início de uma postura governamental que visa à conjunção das relações agroambientais, porém uma efetiva atuação conjunta governamental e privada ainda é uma meta a ser alcançada, pois a mais simples análise da questão, desprovida de um olhar técnico, leva à conclusão de que a variável ambiental ainda é desprestigiada pelos movimentos reformistas.

²⁹ Plano de Ação Ambiental do INCRA. Disponível em: http://www.incra.gov.br/portal/arquivos/institucional/plano_acao_ambiental_v11dez2008.pdf.> Acesso: 12 jul 2011.

³⁰ Idem.

³¹ Idem.

5. Considerações finais

“A visão da essência da realidade vigente – a injustiça – pode conduzir à essência da realidade possível: um mundo ético. Aqui, não se brinca com fantasias e ilusões, não se enfeitiça as esperanças: leva-se a esperança a sério, não se perde tempo com o vácuo entre o que existe e o que pode vir a existir. A realidade é construção, construção do futuro sobre os alicerces do momento em que se vive. E o momento presente é eterno, pode ser eternizado como primeiro passo ético, está à espera de sua sempre possível eternidade, de sua inscrição em um futuro diferente. A utopia tornada realidade é mais forte do que qualquer realidade presente e corroborada, tornada estática, porque seu sentido não é, como muitas vezes se pensa, o que não existe, mas sim o que *ainda* existe e vibra no próximo momento, oferecendo sua existência possível no dinamismo da abertura do futuro.”³² (destaque não original).

A Reforma Agrária certamente não deve ser tratada como uma utopia.

E dentro da perspectiva do Estado Socioambiental de Direito, o debate do tema reflete a concepção humanista do direito agrário e do direito ambiental, que coloca a vida humana (e não humana) presente e futura no centro.

A preservação ambiental, portanto, revela-se inerente ao desenvolvimento da atividade agrária, inclusive porque a viabilidade desta depende das próprias manifestações do meio ambiente.

A interação do componente ambiental e agrário, todavia, não é tarefa que compete apenas ao agente público, embora seja ele efetivamente o executor da Reforma Agrária, tema deste estudo.

Canotilho trata que o Estado Socioambiental contemporâneo está ligado às seguintes dimensões fundamentais: juridicidade, democracia, sociabilidade e sustentabilidade ambiental, de modo que a qualificação de um Estado Socioambiental pressupõe duas dimensões jurídico-políticas.³³

A primeira concerne à obrigação do Estado, em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, de promover políticas públicas (econômicas, educativas, de ordenamento), pautadas pela sustentabilidade ecológica.

Ainda, e não menos importante, faz-se necessário o dever de adoção de comportamentos *públicos e privados* amigos do ambiente, com a assunção de

³² SOUZA, Ricardo Timm de. *Em torno à diferença: aventuras da alteridade na complexidade da cultura contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris 2008, p. 121.

³³ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Estado de Direito*. Cadernos Democráticos, n. 7, Fundação Mario Soares. Lisboa: Gradiva, 1998, p. 23.

responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras, primando pela responsabilidade pública e privada (art. 225, *caput*, da CF).

O modelo estatal está atrelado à necessidade de uma compreensão integrada do regime jurídico dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais, ligado, portanto, à idéia de sustentabilidade a partir dos eixos econômico, social e ambiental, aplicados isonomicamente.

Todavia, como pondera Ayala e Morato Leite, *na prática, uma consecução do Estado de Direito Ambiental só será possível a partir da tomada de consciência global da crise ambiental, (...) o que exige uma cidadania participativa, que compreende a ação conjunta do Estado e da coletividade na proteção ambiental.*³⁴

Não há como conceber a proteção ambiental com uma visão individualista, sem solidariedade e *responsabilidades difusas*,³⁵ o que demanda mudança na tarefa estatal e na política ambiental intercomunitária.

Temos, assim, um Estado *em transição* e uma sociedade *em transição*, que deve se pautar na prática *cooperativa* como meio indispensável para a consecução efetiva da proteção ambiental intergeracional.

No que se refere à *renovação* objetivada pela Política de Reforma Agrária, é inegável que a preocupação ambiental não deve ser vista como um obstáculo à sua implementação pelos movimentos sociais agraristas, malgrado ainda seja a realidade atual. E essa mudança de concepção é necessária.

A distribuição de terras realizada de forma sustentável reflete o efetivo cumprimento da função social da propriedade rural, já que, como exposto neste estudo, a variável ambiental não pode ser dela dissociada.

Ao trabalhador rural é reconhecido o direito subjetivo à exploração sustentável nos assentamentos e, para tanto, são-lhe ofertadas ferramentas de proteção, mas a ele também compete o dever de preservação, seja como proprietário, seja como cidadão.

Os instrumentos jurídicos existem. Basta, portanto, a vontade do Estado e da sociedade de aplicá-los, de modo a permitir que esse processo de renovação – no dinamismo da abertura do futuro – torne-se realidade.

³⁴ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Op cit. p. 39.

³⁵ Ibidem. p. 40.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARENGA, Octavio Mello. *Política e direito agroambiental: comentários à nova lei de reforma agrária*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ARAÚJO, Flávia Camargo de. *Reforma agrária e gestão ambiental: encontros e desencontros*. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <<http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2541/1/FI%20C3%A1via%20Camargo%20de%20Ara%20C3%BAjo.pdf>>.

BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. *Plano de Ação Ambiental do INCRA*. Disponível em: http://www.incra.gov.br/portal/arquivos/institucional/plano_acao_ambiental_v11dez2008.pdf.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Estado de Direito*. Cadernos Democráticos, n. 7, Fundação Mario Soares. Lisboa: Gradiva, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes & LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CASTANHO FILHO, Eduardo P. *A ecologia e o problema agrário, um falso dilema*. Revista Pau Brasil, São Paulo, ano III, n.15, nov./dez. 1986.

ESTERCI, Neide. A luta pela terra e a função ambiental da propriedade. In: ESTERCI, Neide; VALLE, Raul Silva Teles do. *Reforma Agrária e Meio Ambiente*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

GARCIA, Maria da Gloria F.P.D. *O lugar do direito na proteção do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2007.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 3ª ed. rev. atual. e ampl.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LOPES, Juarez Brandão; GARCIA, Danilo Prado. *Reforma Agrária, População e Meio Ambiente – A experiência brasileira recente*. *Novos Estudos*, São Paulo: Cebrap, n.67, nov. 2003.

PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. *Reforma agrária: legislação, doutrina e jurisprudência*. Belém: CEJUP, 1993.

SANTOS, Fabio Alves dos. *Direito agrário e política fundiária no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SOUSA, João Bosco Medeiros de. *Direito agrário: lições básicas*. São Paulo: Saraiva, 1994.

SOUZA, Ricardo Timm de. *Em torno à diferença: aventuras da alteridade na complexidade da cultura contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice*. Porto: Afrontamento, 1994.

SPAROVEK, Gerd. *A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira*. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2003.

ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. *Derecho agrário y derechos humanos*. Curitiba: Juruá, 2002.