

## **A FUNÇÃO SOCIAL AMBIENTAL DA PROPRIEDADE: ATUAÇÃO DO INCRA EM CONTRASTE COM A NORMA POSITIVADA.**

**Emmanuel Oguri Freitas\***

### **RESUMO**

A Constituição Federal de 1988 previu que a propriedade privada deveria cumprir sua função social. A função social da propriedade compreende a produtividade, o uso racional do solo, a preservação ambiental e o respeito à legislação trabalhista. A funcionalização da propriedade foi uma conquista da luta dos movimentos sociais.

No que tange à função social ambiental, uma série de medidas estão sendo implementadas para que se tenha uma política de meio ambiente efetiva. O INCRA, enquadrando-se a uma série de resoluções do CONAMA, passa a utilizar a variável ambiental em seu discurso oficial. Mas até que ponto utiliza realmente sua prerrogativa de órgão fundiário federal para proteger o ambiente ecologicamente equilibrado? A Função Social Ambiental tem sido mobilizada para desapropriação de imóveis rurais no Rio de Janeiro?

Esta e outras perguntas podem ser suscitadas, quando pensamos nas atividades relacionadas à atuação do INCRA. Partindo da História da legislação agrária, passando pela emergência da questão ambiental no debate nacional e chegando até as práticas do INCRA, pretendemos problematizar a utilização da Função Social Ambiental como instrumento legítimo de desapropriação e de preservação ambiental.

Os Laudos Agronômicos de Fiscalização servem de ponto de partida para identificação dos elementos que impedem uma atuação mais incisiva do INCRA. Através das entrevistas com os servidores da autarquia, procuramos contrapor à lei os discursos, as práticas e as culturas dos atores. O objetivo da pesquisa que resultou neste artigo era a verificação da efetividade do dispositivo constitucional, para se facilitar iniciativas concretas no combate ao latifúndio.

---

\* Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais pelo PPGSD-UFF. Doutorando em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA-UFRRJ.

## **PALAVRAS CHAVES**

DIREITO AMBIENTAL; INCRA; FUNÇÃO SOCIAL AMBIENTAL.

## **SUMMARY**

The Federal Constitution of 1988 foresaw that the deprived property should accomplish her social function. The social function of the property understands the productivity, the rational use of the soil, the environmental preservation and the respect to the labor legislation. The social use of the property was a conquest of the fight of the social movements.

With respect to the environmental social function, many initiatives are being implemented for an effective environment politics to be had. INCRA, being framed to a series of resolutions of CONAMA, it starts to use the environmental variable in his official speech. But to what extent does it really use his prerogative of federal organ to protect the ecologically environment balanced? Has the Environmental Social Function been mobilized for expropriation of immobile rural in Rio de Janeiro?

This and other questions can be raised, when we thought about the activities related to the performance of INCRA. Starting from the History of the agrarian legislation, going by the emergency of the environmental subject in the national debate and arriving until the practices of INCRA, we intended to problematize the use of the Environmental Social Function as instrument legitimate of environmental preservation.

The Agronomic Reports of Fiscalization serve us of starting point for identification of the elements that stops a more incisive performance of INCRA. Through the interviews with the servants of the autarchy, we tried to oppose to the law, the speeches, the practices and the actors' cultures. The objective of the research was the identification of the effectiveness of the constitutional law, in order to facilitate the search of concrete solutions.

## **KEYWORDS**

ENVIRONMENTAL RIGHTS; INCRA; ENVIRONMENTAL SOCIAL FUNCTION.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como tema: a Função Social Ambiental da propriedade privada. O objeto de pesquisa é a atuação do ente público através do Laudo Agrônomico de Fiscalização, emitido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), quando efetua vistorias nos imóveis situados no Estado do Rio de Janeiro.<sup>1</sup> Estas vistorias teriam como objetivo verificar o cumprimento da Função Social da propriedade. Trata-se de elemento inicial de denúncia pública feita pela autarquia que pode levar à desapropriação do imóvel rural.

Com a emergência da importância da questão ambiental no debate político nacional, a criação de instrumentos legais de proteção ao meio ambiente se intensificou. A Constituição Federal de 1988 (CFRB) dedicou capítulo especial ao meio ambiente e previu o respeito ao ambiente ecologicamente equilibrado como requisito ao cumprimento da Função Social da propriedade.

Ao longo do processo de constituição do espaço fundiário no Brasil, o Estado brasileiro buscou controlar o acesso à terra através da lei. A normalização, portanto, tem sido utilizada como forma de manutenção e aprofundamento do domínio estatal sobre a terra.<sup>2</sup> A gênese do enfrentamento entre Poder Público e sujeitos particulares, em relação ao destino do território, nos remete ao Brasil colônia. Ainda nos tempos das sesmarias, a Coroa Portuguesa procurava sem sucesso estabelecer o controle sobre as terras através da regulamentação.<sup>3</sup> Este controle encontra abrigo na legislação sobre a propriedade ou na falta dela.

No entanto, a idéia de propriedade tem tido diversas interpretações por parte dos diferentes atores sociais. Seus usos e suas representações variam no tempo e em relação aos diferentes interesses vinculados a este elemento central da ordem econômica e social do Brasil.

A expressão desta disputa pela primazia das concepções sobre propriedade

---

<sup>1</sup> O INCRA promove vistorias para levantamento de dados e informações dos imóveis rurais, com vistas à obtenção de terras para o Programa de Reforma Agrária.  
<http://www.incra.gov.br/arquivo/0003600236.pdf>, p.2.

<sup>2</sup> Em relação a esta afirmação, vale lembrar que até a Lei de Terras de 1850 não se falava em propriedade privada da terra, uma vez que toda terra era pertencente à Coroa Portuguesa. Trataremos deste assunto posteriormente.

<sup>3</sup> MOTTA, Márcia Maria Menendes. **Nas Fronteiras do Poder: conflitos de terras e direito agrário no Brasil de meados do século XIX**. Rio de Janeiro, Vício Leitura/Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998. p. 121.

rendeu frutos de toda sorte nos intensos debates travados na Assembléia Constituinte de 1987/88. Ruralistas, ambientalistas e representantes dos movimentos sociais de luta pela terra batalharam para plasmar os pontos de vista que mais lhes beneficiavam na Carta Magna.<sup>4</sup> Entre vitórias e derrotas para ambos os lados, a propriedade privada foi positivada como Direito Fundamental na CFRB. Não se tratava de elevar à condição de princípio constitucional aquela propriedade absoluta preconizada pelo Código Civil de 1916, mas uma propriedade condicionada ao cumprimento de sua função social.<sup>5</sup> Parece que o Estado brasileiro promoveu uma espécie “essência publicizante” da propriedade privada.<sup>6</sup>

Assim, o proprietário fica obrigado a atentar para o interesse da coletividade para que possa fazer uso de seu imóvel. O interesse público sobrepõe o individual. Surgem atores estatais e não-estatais para garantir esta obrigação. Na verdade o avanço da legislação é resultado de anos de lutas constantes que haviam sido parcialmente silenciadas pela escuridão do autoritarismo militar. A função social desconstruiu juridicamente a idéia de absolutização da propriedade disposta no Código de 1916 e repetida no novo Código de 2002.

A funcionalização da propriedade ganha suas linhas gerais no artigo 186 do texto constitucional:

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; e IV – exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores.<sup>7</sup>

Aqui, nos interessa principalmente o inciso II, onde o legislador prevê a Função Social Ambiental. Tal previsão, e posterior regulamentação no artigo 9º, § 2º e §

---

<sup>4</sup> PETERS, Edson Luiz. **Meio Ambiente & Propriedade Rural**. Curitiba: Juruá, 2003.p. 84.

<sup>5</sup> Em seu artigo 5º, dedicado aos Direitos Fundamentais, inciso XXII, é prevista a garantia do direito de propriedade. No inciso seguinte, existe a previsão do cumprimento de sua função social, que é especificada no artigo 186 da própria Constituição. BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>6</sup> Essa hipótese é levantada pelo autor. A tradição que se refere à propriedade privada no Brasil reproduz o paradigma de propriedade absoluta do Código Napoleônico re-significada pelo Código Civil de 1916. A CF/88 representa um marco na transição deste paradigma para um modelo que leva em conta o interesse da coletividade.

<sup>7</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 186.

3º, da lei 8.629 de 1993, levam-nos a questionar: quais são os atores e práticas que efetivam esta previsão legal?<sup>8</sup>

Partimos da premissa de que se estruturou uma “cerca jurídica” sobre a terra.<sup>9</sup> Trata-se de um conjunto de normas e práticas do Judiciário que impedem a democratização do acesso à terra. Esta cerca tem sido um problema para movimentos sociais e para a autoridade estatal. O Estado Democrático de Direito passa a utilizar mecanismos com intuito de possibilitar um maior controle sobre a utilização da terra.

Nesta perspectiva, o Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964) prevê a criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), para que sejam responsáveis pela fiscalização do cumprimento da função social da propriedade. Posteriormente, o INCRA exercerá essa função, chegando ao ponto de estender sua atuação, conforme descrito na sua missão atual: "Implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o **desenvolvimento rural sustentável**."<sup>10</sup>

O procedimento descrito no artigo 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que prevê a vistoria do imóvel para fins de desapropriação, concede ao funcionário do INCRA o poder de ingressar na fazenda para averiguar o cumprimento da Função Social. Deste procedimento resultará o Laudo Agrônômico de Fiscalização (LAF), que de acordo com as disposições internas do INCRA deveria observar os pressupostos de respeito à legislação ambiental.

O objetivo geral da pesquisa que resultou neste artigo era procurar entender a atuação do INCRA na verificação da Função Social Ambiental no Estado do Rio de Janeiro. Os objetivos específicos compreendiam a identificação das práticas do INCRA na aferição e promoção da Função Social Ambiental no local em recorte e a identificação das noções que os atores envolvidos diretamente com essa disputa pela concepção de Função Social faziam acerca da sua participação como membros do

---

<sup>8</sup> “Artigo 9º: A função social é cumprida quando...§2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade. § 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.” Lei 8.629 de 1993.

<sup>9</sup> Ver BALDEZ, Miguel Lanzellotti: **A terra no campo**: a questão agrária In MOLINA, Mônica Castagna et al. **Introdução crítica ao Direito Agrário**. Brasília: UNB, 2002. O autor identifica que a legislação agrária no Brasil foi constituída para excluir o camponês do acesso à terra.

<sup>10</sup> Grifo nosso.

Estado.<sup>11</sup>

Optou-se por se analisar a denúncia pública da Função Social Ambiental da propriedade nos imóveis rurais em todo o Estado do Rio de Janeiro no período que vai de 2003 até 2006. Para tanto, analisamos a maioria dos laudos agrônômicos provenientes de vistorias feitas neste período.

## **1- O INCRA, AS VISTORIAS E OS LAFS.**

Na sede do INCRA/RJ, houve dificuldade de localização de grande parte dos laudos, o que só tornou possível o acesso a 32 destes, espalhados pelo período em recorte. Apesar de não ter sido possível analisar todos os laudos referentes a este período, devido à própria falta de organização dos arquivos na sede do Rio de Janeiro, acreditamos que a leitura destes, somada às entrevistas realizadas, tornou possível apresentar um retrato bastante fiel da atuação da autarquia<sup>12</sup>.

Após a fase inicial de análise dos laudos, iniciamos uma série de entrevistas abertas. Algumas foram baseadas em história de vida, quando os sujeitos envolvidos nas atividades de obtenção de terras no INCRA tinham uma longa e notória vivência naquela ocupação.

Tentamos identificar até que ponto a positividade normativa tem sido suficiente para conduzir a uma denúncia pública ambiental na atuação do órgão fundiário. Buscamos confrontar a história de vida à mobilização das categorias normativas pelos atores.

Acreditamos que as práticas dos atores-servidores se dão na interseção de suas histórias de vidas com as maneiras como as instruções normativas são mobilizadas no cotidiano de atuação da própria autarquia. A prática recorrente da atuação no campo, pautada pelas previsões legais, gerou um Manual de procedimentos do INCRA que se encontra disponibilizado na Internet.<sup>13</sup> Em seu módulo II, o Manual aborda os pormenores da vistoria para “Levantamento de dados e informações de imóveis

---

<sup>11</sup> Esta pesquisa foi feita no processo de construção da dissertação para fins de obtenção do título de mestre em Ciências Jurídicas e Sociais pelo PPGSD-UFF, defendida em março de 2007.

<sup>161</sup> [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br)

rurais.”<sup>14</sup> Seu objetivo é a sistematização dos “procedimentos técnicos básicos a serem adotados quando da vistoria para levantamento preliminar de dados e informações do imóvel rural.”<sup>15</sup>

Os Laudos Agronômicos não se constituem em peças autônomas da atuação daquela autarquia. Eles são formalizados em processos que geralmente são acompanhados por: documentos juntados pelos proprietários do imóvel vistoriado; espelho inicial do imóvel; ofício do INCRA remetido ao proprietário notificando a vistoria; a ordem de serviço, constituindo os membros da equipe de vistoria; o Laudo Agronômico; as DPs ex-officio declarando a situação do imóvel; a carta de informação da situação do imóvel endereçada ao proprietário; a resposta tempestiva do proprietário, suas documentações e laudo particular; o encaminhamento para formalizar, ou não, o processo de desapropriação.<sup>16</sup>

Algumas vezes o processo pode se desdobrar em outras fases, no entanto, a maioria envolve somente essas peças. A seguir viriam os procedimentos para o encaminhamento ao decreto expropriatório presidencial. Geralmente, após esta fase, o proprietário interpõe ação judicial para questionar o valor pago na desapropriação, momento que é aberto novo volume de processo administrativo pela autarquia.

A verificação dos laudos se tornou interessante como ponto inicial para a problematização da não verificação da função ambiental no momento da denúncia pública.

Cabe deixar claro que buscamos investigar a denúncia pública fora da discussão dogmática do Direito. Diferentemente dos livros de Direito Administrativo, aqui, a proposta de análise institucional se pauta na noção de que a denúncia deve repercutir em procedimentos específicos e no interesse institucional de agir para que possa surtir efeitos. Não basta a previsão legal para que determinado conceito seja mobilizado com sucesso.

Luc Boltanski destaca que a denúncia pública somente tem efeitos se o denunciante encontrar pessoas dispostas a tomar providências sobre a injustiça

---

<sup>162</sup> Nome do Módulo II do Manual do INCRA.

<sup>163</sup> INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Manual de Levantamento de dados e informações de imóveis rurais.** [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br). Acesso em 12 de março de 2007.

<sup>164</sup> O encaminhamento consiste em parecer da Procuradoria do INCRA e ata da reunião da equipe de avaliação ou mesa técnica.

cometida. Aquele que pleiteia a resolução de um determinado problema, pretende um certo sentido de “universalidade” para sua demanda. A possibilidade de averiguação e encaminhamento para estas questões depende da capacidade de generalização de um incidente específico de um local.<sup>17</sup> Pretendemos trabalhar a noção de denúncia neste sentido.

Buscamos identificar, nesse sentido, se houve aceitação daqueles que trabalham no órgão fundiário para uma nova forma de intervenção na propriedade. Identificamos, portanto, se aquela concepção de meio ambiente defendida pelos ambientalistas consegue o grau de universalização tal que torna possível uma transformação na metodologia de análise dos agrônomos.

Ao acessar o sítio eletrônico do INCRA na Internet, verificamos que o referido Manual daquele instituto prevê um item denominado “Preservação Ambiental” a ser analisado pelos técnicos que fazem as vistorias nas propriedades rurais. Este item aparece nos laudos, porém somente menciona a existência, ou inexistência, de reserva legal e área de proteção permanente. Geralmente, a degradação ambiental é dada como uma característica da maioria dos imóveis, quando é abordado o tipo de vegetação que constitui aquele espaço.

A Função Social Ambiental resta como mero elemento acessório à questão da produtividade para fins de desapropriação.

A atuação do INCRA na questão fundiária prevê uma série de iniciativas que vão do levantamento de áreas para desapropriação, passam pela vistoria a determinadas propriedades que já poderiam ensejar algum interesse da autarquia, até a batalha política e judicial para adquirir a terra. Isso num primeiro momento. Uma vez estabelecido o Projeto de Assentamento (PA), sua atuação passa a visar o favorecimento de condições de existência e manutenção dos assentamentos. Aqui nos interessa esse primeiro momento de denúncia pública que se dá pela vistoria e confecção do Laudo.

Uma vez identificadas as áreas prioritárias, observando todos os requisitos de análise do meio ambiente e de sua possível recepção aos assentamentos de Reforma Agrária, a atividade de obtenção de terras pode ter início. As vistorias são planejadas e, cumpridos os requisitos legais para que a equipe designada pelo superintendente geral possa ir ao local escolhido, são mobilizados os recursos. Os objetivos das vistorias são:

---

<sup>17</sup> BOLTANSKI, Luc. *L'Amour et la Justice comme compétences. Trois essais de sociologie de l'action*. Buenos Aires: Amorrortu, 2000. p.238.



- a- Apurar a produtividade e fiscalizar o cumprimento da função social da propriedade, segundo os parâmetros estabelecidos por lei e em normas internas;
- b- Fundamentar parecer sobre a viabilidade técnica e ambiental para sua inclusão no Programa de Reforma Agrária;
- c- Identificar, quantificar e dimensionar as benfeitorias, úteis, necessárias e voluptuárias.<sup>18</sup>
- d- Aferir a veracidade dos dados contidos no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, declarados pelos proprietários, titulares de domínio útil ou possuidores, promovendo ex-officio a atualização cadastral dos imóveis, com dados que retratem sua real e atual situação, conforme as condições de exploração verificadas. Objetiva, ainda, inserir nesse sistema dados relativos a imóveis rurais que não estejam nele incluídos.<sup>19</sup>

Os agentes do INCRA tentam se certificar de obedecer a todas as instruções normativas para que não haja possibilidade de nenhuma contestação ao procedimento da vistoria. A preparação para a pesquisa *in situ* deve ser bem feita para que a equipe possa fazer o seu trabalho da melhor maneira possível, evitando os percalços judiciais e administrativos.

De acordo com Evans, chefe do departamento de obtenção, a equipe é multidisciplinar:

A equipe não é composta exclusivamente por servidores da divisão de obtenção. A equipe é composta por servidores da divisão de ordenamento fundiário, principalmente fiscais de cadastro, e o pessoal de topografia e geoprocessamento, que são outras divisões, mas que funcionam em conjunto com a divisão de obtenção. Porque quando a gente vai a campo, a gente já faz o levantamento cartorial e físico, e delimita qual o imóvel que a gente está vistoriando. Às vezes dá problema, porque infelizmente nem tudo que está registrado no RGI é o que a gente encontra no campo.<sup>20</sup>

Quando questionado especificamente sobre a composição da equipe, o tempo de duração da vistoria e de composição do Laudo, o chefe da divisão explicou:

---

<sup>18</sup> Tratam-se das diversas categorias de benfeitorias que podem existir em um imóvel. As necessárias são indispensáveis para conservação ou para prevenir a destruição; as úteis são dispensáveis, mas melhoram o uso da coisa; as voluptuárias são as que só servem àquele que fez, com o fim de tornar o uso da coisa mais agradável. NEVES, Iêdo Batista. **Vocabulário prático de tecnologia jurídica e de brocados latinos**. Rio de Janeiro: APM, 1987.

<sup>19</sup> INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Manual de Levantamento de dados e informações de imóveis rurais**. [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br). Acesso em 02 de março de 2007.

<sup>20</sup> Entrevista concedida por Evans Leandro Silva, chefe da divisão de Obtenção de Terras em 15/12/1006.

*[A equipe é composta por]* Engenheiro agrônomo, topógrafo e alguém que trabalha com geoprocessamento, geralmente é o engenheiro cartógrafo, ou assemelhado. É um fiscal de cadastro, para verificar esta parte cartorial. [Demora], em geral, uma semana. (...)O laudo fica pronto em torno de 30 dias.”<sup>21</sup>

O Laudo Agronômico de Fiscalização (LAF) se configura enquanto peça técnica, fruto destas vistorias empreendidas pela autarquia no processo de obtenção de terras. De acordo com o Manual de Levantamento de Dados e Informações sobre Imóveis Rurais, o LAF deve conter linguagem técnica clara e deve estar em consonância com a legislação pertinente.

Podemos identificar que este Manual fornece todos os subsídios formais para que os técnicos do INCRA observem o estado de degradação ambiental dos imóveis.

No entanto, nas falas dos atores do INCRA, a questão ambiental aparece como se fosse uma variável na análise do interesse em se obter aquela terra. A preservação demasiada exclui a possibilidade de desapropriação, por conta de dispositivo legal.<sup>22</sup> A degradação mediana desperta o interesse na obtenção daquele imóvel, uma vez que o valor do passivo ambiental passa a ser descontado do preço da indenização conforme informação fornecida pelo Doutor Mário Lúcio Machado Melo Júnior, Superintendente Regional do INCRA/RJ.

Hoje, o manual de obtenção do INCRA já está permitindo a gente descontar o passivo ambiental. Isso já vai tornar irrisório o pagamento. Isso vai dar muita discussão nos tribunais(...)Torna irrisório o valor, os proprietários não vão aceitar isso e vão recorrer aos tribunais. Vai ser uma guerra! Eles já não aceitam normalmente o preço pago, que é um preço justo, preço de mercado. Eles não conseguiriam, vendendo no mercado, preço similar ao que é pago ali.<sup>23</sup>

A degradação ambiental passa a formar um conteúdo estratégico, porém, somente em relação ao valor da terra. No que tange a sua utilização como critério de desapropriação, não observamos um cuidado mais presente.

Primeiramente, vale ressaltar que é uma constante no item que retrata a

---

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> PORTARIA/MEPF Nº 88, DE 06 DE OUTUBRO DE 1999. Proíbe a desapropriação, a aquisição e outras quaisquer formas de obtenção de terras rurais em áreas com cobertura florestal primária incidentes nos Ecossistemas da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica, e do Pantanal Mato- Grossense e em outras áreas protegidas.

<sup>23</sup> Entrevista feita com o Superintendente Regional do INCRA em 10/12/2006.

vegetação, relativo às características físicas do imóvel, a alusão a uma vegetação nativa inexistente, em razão da substituição da mesma por pastagens e plantações.

A vegetação original do tipo Mata Atlântica cedeu lugar às pastagens, capoeiras e outras espécies remanescentes de atividades agropecuárias (café) e desmatamentos extrativistas. Restam ainda grandes grupos, matas e capões de matas, em geral localizados em áreas de difícil acesso. São constituídas por poucos remanescentes de vegetação primária e áreas de vegetação secundária em vários estágios regenerativos, resultantes de processos naturais de sucessão da Mata Atlântica, após supressão total ou parcial de vegetação primária por ações antrópicas.<sup>24</sup>

A degradação histórica da Vegetação de Mata Atlântica se destaca como fato consumado. Não obstante esta situação já tenha sido identificada em estudos anteriores, o problema da degradação da Mata Atlântica não deveria ser tratado de maneira tão natural. Visto que, hoje, 73% das áreas remanescentes de Mata Atlântica estão submetidas ao regime da propriedade privada,<sup>25</sup> não é possível que se naturalizem expressões como a que inicia o trecho destacado.

Outro laudo nos apresenta mais uma frase constante nos resultados das vistorias. “Grande parte da região encontra-se sem a sua cobertura vegetal original, decorrente de desmatamentos e agropecuária extensiva.”<sup>26</sup>

Conforme observado no Manual, os LAFs deveriam apresentar um item específico sob o título de “Conservação dos Recursos Naturais”. De fato, a partir de 2004, a grande maioria dos LAFs trazem este item. Cabe destaque para duas questões apontadas pelos funcionários do INCRA como de fácil observação e que estão presentes em todos os laudos deste período: a Área de Proteção Permanente e a Reserva Legal.<sup>27</sup>

Dos 32 LAFs analisados, somente três têm Reservas Legais averbadas, sendo que duas não a têm delimitada na forma prevista em lei. Vinte e sete fazendas não têm Reservas Legais averbadas. Uma fazenda tem uma RPPN<sup>28</sup>. No LAF da Fazenda Vale do Sol não consta qualquer informação a respeito da existência de RL averbada. O fato de não haver RL averbada não significa que não haja áreas destinadas à preservação nos

---

<sup>24</sup> LAF sobre vistoria na Fazenda da Pedra em 2004.

<sup>25</sup> RECH, Naura Teresinha; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. A Eficácia da Lei Brasileira de Proteção de Ecossistemas como Requisito para Conservação de Diversidade Biológica *In: Desenvolvimento em Questão*, Ano 3, nº6. Ijuí : Unijuí, julho de 2005. p. 137 à 156. p. 144.

<sup>26</sup> Laudo relativo à vistoria feita na Fazenda Estrela Branca.

<sup>27</sup> Institutos previstos no Código Florestal, lei 4771 de 1965, em seus artigos 2º e 16.

<sup>28</sup> Reserva Particular do Patrimônio Natural

imóveis vistoriados. No entanto, os dados cruzados entre a verificação de existência de RL averbada e a preservação de APP parecem indicar descumprimento da função ambiental.

Na grande maioria dos imóveis as áreas que deveriam ser de proteção permanente apresentaram algum tipo de problema quantitativo ou qualitativo no item estado de preservação. Às vezes, a quantidade de terras preservadas não estava de acordo com o necessário, indicando que as áreas compostas por matas ciliares, entorno de lagoas e topos de morros estavam sofrendo abusos ambientais. Outras vezes, apesar da conservação das APPs, o grau de preservação se qualificava de regular a ruim.

Identificados estes abusos à legislação ambiental, questionamos o porquê do INCRA não promover a desapropriação por descumprimento da Função Ambiental da Propriedade. A resposta era a mesma para todos os entrevistados: falta lei que regulamente esta modalidade de desapropriação.

No entanto, o NEAD produziu um estudo jurídico em que tenta criar uma teoria que possa legitimar este tipo de iniciativa. A partir de um esforço hermenêutico, os autores criam um parecer que busca identificar a suficiência de normas, baseando-se na Constituição Federal.<sup>29</sup>

A tese dos autores trabalha com os dispositivos constitucionais fazendo a relação com a legislação ordinária, observando doutrina jurídica e analisando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A conclusão do parecer é de que a propriedade rural, mesmo que seja qualificada como “produtiva” sob o ponto de vista economicista, seria passível à desapropriação, caso descumprisse as outras condicionantes que compõem a função social da propriedade.

Cabe destaque para o caráter complementar dos requisitos da Função social da propriedade elencados na CFRB e na Lei 8.629. Assim, a propriedade rural atenderia sua função social quando observasse todos os requisitos, ou sub-funções.<sup>30</sup>

Para os autores, a leitura exegética da CFRB que confere um caráter eliminatório do artigo 185 em relação ao artigo 184 seria um equívoco. A interpretação sistemática mobiliza outros trechos da Carta Magna para dar conta da antinomia

---

<sup>29</sup> Ver PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto, FARIAS, Valdez Adriani. Função social da propriedade: dimensões **ambiental e trabalhista**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

<sup>30</sup> Idem. p. 24.

aparente.

No artigo 170 da CF/88, a função social da propriedade aparece como princípio da ordem econômica, em seu inciso III. Outro desses princípios é a defesa do meio ambiente, no inciso VI. No artigo 225 da CF/88, a preservação do meio ambiente é referenciada como Direito difuso e garantia constitucional, sendo vedadas as práticas de risco contra a flora e a fauna, isto é a utilização inadequada dos recursos naturais disponíveis<sup>31</sup>.

A produtividade protegida pelo artigo 185 da CFRB, seria aquela que tivesse pautada na licitude. Os direitos são assegurados até o ponto em que não se tornem ilícitos ou abuso de direitos. Este raciocínio permitira concluir que o artigo 185 estaria referindo-se apenas à produtividade lícita ou não obtida de maneira abusiva, não servindo como garantia em caso de produtividade alcançada por decorrência de ato ilícito ou abuso de direito.<sup>32</sup>

A título de conclusão, em suma, o texto do NEAD identifica que no conceito de função social estaria contido o de produtividade, mas que no conceito de produtividade também estariam contidos aspectos dos conceitos de função ambiental.

A proibição do artigo 185 da CFRB não poderia excluir o disposto no artigo 184, salvo os casos em que a produtividade não venha a ferir os dispositivos de proteção ambiental, trabalhistas e afins à noção integral de função social da propriedade. Ou seja, produtividade não pode ser conseguida a qualquer custo.

Outra conclusão bem interessante do documento é de que nos casos em que o INCRA puder expressar o descumprimento da função social da propriedade com um simples cálculo numérico, seria caso de encaminhamento para fins de desapropriação, respeitado o devido processo administrativo. Este seria o caso da utilização de áreas de RL.

Nos casos em que houvesse a necessidade de auxílio de outros órgãos públicos para caracterização do descumprimento, haveria de ser feita norma técnica e adoção de medidas administrativas conjuntas de fiscalização, para que se conferisse efetividade às normas constitucionais previstas no artigo 186 da CFRB, e incisos II a IV do artigo 9º, da Lei nº 8.629/93. Este é o ponto levantado por todos os entrevistados,

---

<sup>31</sup> Idem. p. 24 - 25.

<sup>32</sup> Idem. p. 28.

quando questionados sobre a razão da não-desapropriação por descumprimento da função social ambiental.

Encaminham como resolução para o problema, que seja elaborada uma norma técnica interinstitucional entre INCRA e IBAMA, visando a atuação conjunta para fins de cumprimento do texto constitucional<sup>33</sup>. No entanto, quando o INCRA puder expressar o descumprimento da função social da propriedade com um simples cálculo numérico, seria caso de encaminhamento para fins de desapropriação, respeitado o devido processo administrativo. Este seria, por exemplo, o caso da utilização de áreas de RL.

Diante destas teorias, questionamos os Procuradores do INCRA/RJ, por que não havia um investimento em se promover este tipo de desapropriação. A resposta se resume ao seguinte:

É falta de vontade maior política. Vontade política média está ao nosso alcance, mas se não houver uma iniciativa superior não sai. Esse é o tipo de iniciativa que deve vir do topo, porque ele depende de todo mundo. Não adianta a gente fazer um belíssimo parecer, se nem o ministro leva fé.”<sup>34</sup>

Desta forma, além de haver uma insuficiência normativa que possibilite a atuação conjunta entre INCRA e IBAMA, o meio ambiente ainda tem que contar com a “boa vontade” do poder público. A falta de preocupação ambiental por parte dos técnicos do INCRA é acompanhada do comodismo da cúpula do INCRA, que contribuem para a inércia da autarquia em promover ação conjunta com os demais setores do poder executivo para proteção do meio ambiente. Enquanto isso, a paisagem do estado do Rio de Janeiro permanece cedendo espaço à plantação de cana-de-açúcar e a uma infinidade de pastos para criação de gado, em um processo irreversível de degradação ambiental.

Rompidas as divergências, como poderiam surgir normas multilaterais de ação conjunta entre INCRA e IBAMA?

## **2- COMO CONSTRUIR A LEGITIMIDADE?**

---

<sup>33</sup> Durante a pesquisa problematizamos a falta de comunicação entre INCRA e IBAMA. No presente artigo esta questão não pode ser mais trabalhada por conta da restrição de espaço.

<sup>34</sup> Entrevista concedida pelo chefe da Procuradoria Federal Especializada do INCRA/RJ, Luiz Antônio Werdine Machado em 28/02/2007.

A proposta de criação de mecanismos orientando a atuação conjunta entre os órgãos fundiários e ambientais deveria ser construída de maneira dialógica.

De acordo com Habermas, o resgate das práticas democráticas pelas sociedades modernas se dá com a regulamentação normativa de interações estratégicas, fruto do entendimento dos atores. O agir comunicativo prima pela tendência dos atores em agir estrategicamente, levando em conta as interações intersubjetivas na construção do espaço de uma normatização que atenda a todos. Assim, tanto INCRA quanto IBAMA teriam interesse em construir uma legislação que atendesse à necessidade de proteção do meio ambiente em propriedades privadas rurais. O INCRA teria que tentar convencer o IBAMA de que os assentamentos rurais estariam dispostos a implementar agricultura sustentável.

Esta busca do consenso, criada por uma suposta “coerção fática” conduziria a uma validade legítima que levaria a uma obediência voluntária. A validade social das normas se daria na proporção que a regra de direito consegue se impor, “ou seja, pela sua possível aceitação fática no círculo dos membros do direito”. A legitimidade se dá na fé dos membros de que aquela norma é fundamentada, gerando a obediência.

Habermas toma de Dreier as condições da validade jurídica do sistema de direitos:

(...) em primeiro lugar, ele precisa ter eficácia na sociedade e, em segundo, tem que ser justificado eticamente; ao passo que a validade jurídica de normas particulares depende de uma legalização conforme a uma constituição que satisfaça aos critérios apresentados; além disso, essas normas jurídicas devem revelar por si mesmas um mínimo de eficácia social ou chance de eficácia, bem como um mínimo de justificativa ética, ou seja, capacidade de justificativa.<sup>35</sup>

Assim, não obstante a necessidade de existência de uma norma que regule as interações entre INCRA e IBAMA, seria necessária a construção de uma legitimidade amparada pela ética e pelo consenso. Apesar das diversas críticas possíveis à teoria habermasiana, o resgate que o autor faz da noção de espaço público e de construção do consenso merecem destaque.

A supressão do espaço público de discussão e a sua redução à política representativa foi tema de análise de Hannah Arendt. A autora faz uma apologia ao

---

<sup>35</sup> Dreier *apud* HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Vol I. Tradução de Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 51.

“espaço político agnóstico da polis grega”<sup>36</sup>, para o resgate da construção dialógica de políticas, remetendo às práticas dialógicas nos espaços das ágoras, o que nos permite delinear a importância do debate para construção legislativa. De fato, a democratização do acesso à produção legislativa, concebida na base de uma positividade resultante do consenso dos atores envolvidos nas políticas confere uma maior legitimidade às normas.

Habermas busca na modernidade o nascimento da noção de razão prática. O autor pretende ultrapassar o conceito kantiano, substituindo-o pela razão comunicativa<sup>37</sup>. A razão comunicativa está ligada à noção de um médium lingüístico que proporciona as interações sociais. É uma razão ligada mais ao procedimento do que uma fonte de normas do agir, como era a razão prática. A teoria se compromete em construir um referencial instrumental que possa guiar aqueles que debatem na busca do consenso. Uma categoria primordial à construção da razão comunicativa é o entendimento, uma vez que se busca o consenso, torna-se necessário, conforme propõe o autor, que se empreendam idealizações, donde se atribuem significados idênticos a enunciados. Busca-se a construção de pressupostos pragmáticos para realização do consenso.

É dessa convergência de significados, mobilizando a igualdade formal entre as partes que debatem, que virá a validade do resultado normativo consensual entre os demandantes. Quando os membros do INCRA falam da superação de determinadas divergências sobre a importância desta ou daquela autarquia, deste ou daquele bem jurídico protegido, para que possa se chegar a uma normativa comum, seria dessa igualdade que estão falando. Seria o entendimento de que as duas autarquias têm deveres para com a natureza e para com a situação humana.

Ambas as autarquias devem se colocar em posição de igualdade. Devem entender a urgência da superação do paradigma que opõe homem e natureza. Ao assumir a interação entre essas duas faces do desenvolvimento e da preservação do planeta, os entes públicos criarão um logos compartilhado que dará legitimidade e eficácia ao dispositivo fruto do consenso. Mencionamos, com isto, a necessidade de idealização de uma situação de igualdade formal e também epistemológica por parte das

---

<sup>36</sup> Arendt *apud* VIEIRA, VIEIRA, Liszt. **Os Argonautas da Cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001.p. 52.  
2001. pp. 52.

<sup>37</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Vol I. Tradução de Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 20.



lideranças das autarquias.

O conceito de configuração de Norbert Elias poderia fornecer elementos bem interessantes para lidar com a falta de identificação com uma política de estado interinstitucional voltada para a defesa do meio ambiente. A partir do conceito de configuração - redes que se formam entre seres humanos interdependentes em relações assimétricas de poder -<sup>38</sup> surgiria o *habitus* social. O *habitus* do indivíduo, nesse caso da instituição, se relaciona com este *habitus* social de maneira a conduzi-lo, num fluxo incessante, na mesma direção.

Esse processo é classificado por Norbert Elias como “integração”.<sup>39</sup> A noção de integração, fruto de um processo civilizador e colonizador das idéias de transversalidade das políticas ambientais e de produção sustentável, pode desenhar um quadro que viabilize a transformação da atual situação de degradação, reproduzida nos conflitos sócio-ambientais, num estado de consenso e de sinergia dos órgãos responsáveis. Para isso, os atores do órgão fundiário devem incorporar a variável ambiental, para finalmente poderem agir com convicção.

Encarando o movimento ambientalista como possuidor de um determinado *habitus*, fruto de certa consciência ecológica, acreditamos que sua militância conseguiu plasmar a preocupação ambiental no *habitus* social. Este *habitus* passa a ter contato com as práticas do INCRA na forma de legislação coercitiva, o que, entretanto, não é incorporado pelo *habitus* do órgão fundiário. O mesmo ocorre, quando pensamos na absorção da problemática social pelo IBAMA. Elias trabalha este conceito na esfera do indivíduo e nós estamos transpondo-o para uma rede de inteirações institucional.

Acreditamos, contudo, que o caminho da legislação interinstitucional deverá passar, de fato, por esse tipo de colonização bilateral, uma vez que as divergências permanecem maquiadas por um diálogo empobrecido e ineficaz entre INCRA e IBAMA. A legitimidade da prática conjunta deve ser resultado da tomada de consciência entre as gestões nas duas autarquias da importância de preservação. Outras alternativas só podem resultar em fracasso.

---

<sup>38</sup> Mennel apud Landini, *In*, LANDINI, Tatiana Savoia. A Sociologia Processual de Norbert Elias, *In*: Anais do IX SIMPÓSIO INTERNACIONAL DO PROCESSO CIVILIZADOR, 2005, Ponta Grossa, Paraná, Brasil, **Tecnologia e Civilização**. ISBN 85-7014-030-4. [http://www.pg.cefetpr.br/ppgep/Ebook/cd\\_Simposio/artigos/mesa\\_debates/art27.pdf](http://www.pg.cefetpr.br/ppgep/Ebook/cd_Simposio/artigos/mesa_debates/art27.pdf), acessado em 22/02/2007.

<sup>39</sup> ELIAS, Norbert. **A Sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994. p. 174.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões em relação à não utilização da Função Social Ambiental da Propriedade se resumem em: falta de normas que obriguem a sinergia entre os institutos- INCRA e IBAMA- e falta de vontade política dos que ocupam os altos cargos do órgão fundiário. Apesar de toda articulação do movimento ambientalista para garantir instrumentos jurídicos de proteção do meio ambiente, a propriedade privada que degrada segue impune.

O critério da produtividade ainda permanece como única forma de ataque à má utilização da terra. Outras modalidades de intervenção na propriedade não possuem legitimidade nem mesmo aos olhos do órgão fundiário para se promover a desapropriação.

Boaventura de Souza Santos propõe que o Estado deve superar a dependência que nutre em relação aos ditames do capitalismo. Para romper com os fascismos societais, o autor propõe, dentre outras iniciativas, o Estado como novíssimo movimento social.<sup>40</sup>

Este novo poder estatal passa a descentralizar as instâncias de decisão e comando. O Estado não se comporta como outrora, quando promovia uma democracia liberal, mas se concentra em recriar a democracia em bases redistributivas. Boaventura propõe a implantação, portanto, de uma democracia redistributiva, construída pelos diversos sujeitos que disputam espaço neste cenário participativo.

Propõe a transformação do Estado em um campo de experimentação institucional, permitindo que diferentes soluções, construídas de maneira participativa possam conviver como experiências para identificar suas viabilidades.<sup>41</sup>

Assim como o autor lusitano, acreditamos na possibilidade dos próprios atores estatais utilizarem os mecanismos que estão a seu alcance para radicalizar a luta contra a propriedade que descumpra a Função Social Ambiental. A criação de

---

<sup>40</sup> O autor propõe que o fascismo moderno não suprime a democracia, ao contrário, se utiliza desta para promover o capitalismo. Ele descreve as diversas formas de fascismo societal que, em resumo, são aquelas estruturas de exclusão, manutenção e controle do poder. Ver SOUZA SANTOS, Boaventura de. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: **A Crise dos Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI**, Ed. Contraponto/Corecon, Rio de Janeiro, 1999, pg. 33-76.

<sup>41</sup> Idem. p. 72.

normativas conjuntas estabelecidas pelas duas autarquias consistiria numa iniciativa emblemática, considerada legal e capaz de dar eficácia à Função Social da Propriedade em toda a sua plenitude.

Os caminhos são simples: diálogo, consciência e espírito público. Nesse contexto, surgiriam instruções normativas interinstitucionais e práticas renovadas nas vistorias do INCRA/IBAMA. A superação das divergências se encontra nas mãos dos atores.

No entanto, diante de tantos impasses, a natureza segue sendo agredida por um modelo de produção que pouco evoluiu em face das necessidades ecológicas evidenciadas pelo movimento ambientalista. Os biomas remanescentes de Mata Atlântica ficam condenados à extinção por falta de uma política que viabilize a sua preservação. A propriedade segue sendo utilizada de maneira irresponsável por conta da insuficiência de ações do poder público. E a Reforma Agrária continua refém de uma teia de normas que “cercam” a propriedade inviabilizando sua democratização.

## **REFERÊNCIAS**

BALDEZ, Miguel Lanzellotti: **A terra no campo**: a questão agrária In MOLINA, Mônica Castagna et al. *Introdução crítica ao Direito Agrário*. Brasília: UNB, 2002.

BOLTANSKI, Luc. L'Amour et la Justice comme compétences. Trois essais de sociologie de l'action. Buenos Aires: Amorrortu, 2000.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil.

ELIAS, Norbert. **A Sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Vol I. Tradução de Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Manual de Levantamento de dados e informações de imóveis rurais**. [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br).

Acesso em 02 de março de 2007.

LANDINI, Tatiana Savoia. A Sociologia Processual de Norbert Elias, *In: Anais do IX SIMPÓSIO INTERNACIONAL DO PROCESSO CIVILIZADOR*, 2005, Ponta Grossa, Paraná, Brasil, **Tecnologia e Civilização**. ISBN 85-7014-030-4.  
[http://www.pg.cefetpr.br/ppgep/Ebook/cd\\_Simposio/artigos/mesa\\_debates/art27.pdf](http://www.pg.cefetpr.br/ppgep/Ebook/cd_Simposio/artigos/mesa_debates/art27.pdf),  
acessado em 22/02/2007.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. **Nas Fronteiras do Poder: conflitos de terras e direito agrário no Brasil de meados do século XIX**. Rio de Janeiro, Vício Leitura/Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998.

NEVES, Iêdo Batista. **Vocabulário prático de tecnologia jurídica e de brocados latinos**. Rio de Janeiro: APM, 1987.

PETERS, Edson Luiz. **Meio Ambiente & Propriedade Rural**. Curitiba: Juruá, 2003.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto , FARIAS, Valdez Adriani. Função social da propriedade: dimensões **ambiental e trabalhista**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

RECH, Naura Teresinha; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. A Eficácia da Lei Brasileira de Proteção de Ecossistemas como Requisito para Conservação de Diversidade Biológica *In:Desenvolvimento em Questão*, Ano 3, nº6. Ijuí : Unijuí, julho de 2005. p. 137 à 156.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. *In: A Crise dos Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto/Corecon,1999. pg. 33-76.