

ASPECTOS JURÍDICOS SOBRE A RESERVA LEGAL E A ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Ariane Peruzzo¹, Eunice Marques Calicchio Peruzzo²,
Carolina Dias¹, Herbert Nacke¹ & Ricardo Zenatti¹, e-mail:
arisperuzzo@hotmail.com

¹Universidade Estadual do Oeste do Paraná/Centro de Ciências Sociais Aplicadas – Marechal Cândido Rondon– PR,
²Rede Estadual de Ensino – PR.

Palavras-chave: Área de Preservação Permanente, Função Social, Reserva Legal.

Resumo:

O presente trabalho sobre a Reserva Legal e Área de Preservação Permanente, abordará no aspecto jurídico a função social da propriedade e analisará o ponto de vista dos agricultores sobre a implantação dos dispositivos legais e o motivo da relutância desses agricultores com relação a tal implantação, principalmente nas áreas rurais onde a mão de obra é basicamente familiar. Há neste estudo a tentativa de elucidar o problema que se insere no âmbito ambiental, constitucional e civil, que se refere às principais dificuldades enfrentadas para que ocorra a implantação da reserva legal e da APP e como fazer para elevar o nível de informação técnica e legal desses agricultores com relação a estes dispositivos, por serem eles aparte mais interessada neste assunto. O método de abordagem utilizado na pesquisa é o dedutivo e as técnicas de pesquisa são a bibliográfica, a documental e legislativa, e ainda englobam os artigos de revistas e internet, além de vários outros meios e técnicas de pesquisa direta e indireta.

Introdução

A partir do momento em que o homem se deu conta de que a degradação ambiental ameaçava o bem estar das populações, tutelar o meio ambiente passou a ser uma necessidade. Devido a isso, surgiram as limitações e as restrições ao direito de propriedade, pois o direito de propriedade, sempre foi tratado como absoluto, perpétuo e exclusivo. Os legisladores começaram a reconhecer a necessidade de garantir a proteção dos elementos economicamente mais fracos da sociedade e a intervenção do Estado na economia para planejar a atividade pública e particular no interesse da coletividade. Neste sentido, Decastro (2004) aponta que nos dias atuais o direito de propriedade não mais possui aquele cunho absoluto de antigamente.

A propriedade no plano jurídico brasileiro, é regida pelo princípio constitucional do atendimento a sua função social, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi estabelecido um conjunto de normas para passar a reger o direito de propriedade, e os cuidados com o meio ambiente. Como se pode notar no artigo 225 da Constituição Federal “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a

coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade. § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais ou administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. No Código Civil encontramos reflexos dessa compreensão da propriedade, no artigo 1.228 que dispõe textualmente em seu § 2º: “o direito de propriedade deverá ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e da água”.

Em razão do conjunto de princípios e normas que regem a propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente a função social da propriedade e a função ambiental da propriedade encontraram na legislação ordinária um rol amplo de dispositivos que trazem restrições ao direito de propriedade. Dentre estes neste trabalho se pretende abordar apenas a restrições que atingem as propriedades rurais, especialmente: as previstas constitucionalmente, como o artigo 186, II que determinada como condição para o atendimento da função social da propriedade que os recursos naturais disponíveis sejam utilizados de modo a preservar o meio ambiente; as decorrentes da instituição de unidades de conservação (Lei 6.902/81 e Lei 9.985/00, a título de exemplo), especialmente as relativas às zonas de amortecimento das unidades de conservação; as decorrentes do Código Florestal (Lei 4.771); as decorrentes da Política Nacional de Recursos Hídricos instituída pela lei 9.433/97.

No âmbito no Estado do Paraná, encontramos diplomas legais que instituem restrições ao uso da propriedade, também decorrentes dos princípios acima apontados, dentre os quais destacamos o Decreto 387/99 que instituiu o Sisleg, instrumento criado para solucionar problemas decorrentes do descumprimento da legislação ambiental no estado, especialmente dos agricultores que estavam sendo acionados judicialmente por Organismos não – governamentais (ONG), que pretendiam a condenação dos mesmos em razão destes desrespeitarem o Código Florestal que exige a manutenção das Áreas de Preservação Permanente e da Reserva Legal. São conhecidos os conflitos decorrentes do impasse entre os proprietários rurais e a aplicação de sanções estatais em razão do desrespeito às normas ambientais. Diante desse contexto cumpre analisar a possibilidade de maior renda aos proprietários rurais, mesmo tendo suas áreas produtivas “diminuídas” em função da reposição da Reserva Legal e da Área de Preservação Permanente (devida a legislação ambiental), através do cultivo de árvores frutíferas e nativas. Por outro lado, cumpre analisar a falta de informação técnica e legal desses agricultores com relação aos dispositivos legais que deverão ser implantados até o ano de 2018.

Material e Métodos

Metodologia de Abordagem

O método de abordagem utilizado na presente pesquisa é o dedutivo, onde, a partir da relação entre enunciados básicos, denominadas premissas, conclusões são tiradas, ou seja, serão analisadas várias legislações e pensamentos doutrinários, apontando-se os mais adequados para aplicação ao caso concreto.

Técnicas de Pesquisa

Os instrumentos utilizados no desenvolvimento deste trabalho caracterizam-se pelas pesquisas bibliográfica, documental, legislativa, jurisprudencial, e ainda, englobam os artigos de revista e internet.

Resultados e Discussão

Tutelar o meio ambiente passou a ser uma necessidade a partir do momento em que o homem se deu conta de que a degradação ambiental ameaçava o bem estar das populações e até mesmo a sobrevivência das gerações presentes e futuras. Nesse contexto, a natureza deixou de ser tratada como objeto e passou a ser sujeito de direitos (TESSLER, 2004). Diante desta nova necessidade o legislador lançou mão de um arsenal de instrumentos para tutelar o meio ambiente. Dentre esses instrumentos pode-se relacionar as limitações e as restrições ao direito de propriedade. O direito de propriedade, historicamente, era tratado como absoluto, perpétuo e exclusivo. No direito romano a propriedade era exercida sob três aspectos: o direito de usar, de fruir e de abusar da coisa (*jus utendi, jus fruendi, jus abutendi*). Do conceito romano evoluiu-se para o conceito medieval de propriedade “(...), que, embora perdendo o caráter exclusivista – eis que o domínio eminente (Estado), domínio direto (senhor) e domínio útil (vassalo) – ainda manteve o seu poder, pois o que ocorreu neste período foi apenas uma fragmentação do poder político” (PEREIRA, 1993 p. 48).

No período medieval, o conceito de propriedade foi influenciado pelas concepções de Santo Tomas de Aquino. De acordo com Santos citado por Decastro (2004), Santo Thomaz de Aquino, na *Summa Theológica* e na *Summa Contra Gentiles*, seguindo o pensamento cristão, aperfeiçoou o pensamento Aristotélico, trazendo a idéia de bem comum. Segundo ele o homem, para garantir a sua própria sobrevivência, tem um direito natural ao apossamento dos bens materiais; logo, o direito de propriedade resulta desse direito natural de apropriação dos bens na luta pela sobrevivência, contudo, esse direito de propriedade é limitado pelo bem comum – o bem da coletividade, o direito que todos têm de viver condignamente (DECASTRO, 2004).

A igreja, por sua vez reforça a concepção tomista de propriedade. Decastro (2004) aponta que as encíclicas papais, ao abordarem questões sociais, reafirmam a concepção de Santo Tomás de Aquino de propriedade embora não deixem de fazer menção ao bom uso da propriedade. Para Barreto (2005, p. 4) “o conceito de função social da propriedade, ainda que

seja, de certa forma, recente em nosso ordenamento, recebeu relevantes contribuições da Igreja medieval e sua doutrina”. Nesse sentido, Santo Tomás de Aquino prega que, “no concernente ao uso, o homem não deve possuir os bens exteriores como próprios, mas como comuns, de tal forma que facilmente os comunique nas necessidades dos outros”. (DECASTRO, 2004 p. 4) Assim para a Igreja medieval, “a propriedade tem como característica intrínseca a função social, compreendendo o individual e o social, admitindo ainda a propriedade pública dos bens cuja apreensão individual configuraria um risco para o bem comum” (BARRETO, 2005, p. 4).

Com o enfraquecimento da nobreza feudal, e a concomitante ascensão da classe comerciante, o monarca passou a concentrar em suas mãos a propriedade das terras européias, impondo aos súditos pesados tributos. Nesse contexto dá-se a Revolução Francesa, que irá modificar mais uma vez a concepção de propriedade. Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão a Revolução Francesa faz ressurgir o caráter individualista da propriedade. Conforme Santos et all (1976) apud Cunha (1998), na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1791, a propriedade é definida como direito sagrado e inviolável, tendo o Código de Napoleão, em 1804, uma preocupação enfática em defender o direito do proprietário, considerando-o intangível, ao usar a expressão "mais absoluta".

Segundo Rodrigues (2002, p. 80) “o Código de 1804 veio afirmar a propriedade absoluta do homem que lavrava o solo, libertando-o do dever de pagar foro ao fidalgo que o explorava. Daí a ansiedade do legislador em proclamar, de maneira veemente, o caráter absoluto e exclusivo do domínio”. A partir da metade do século XIX a concepção napoleônica de propriedade é suplantada por uma nova fase da concepção de propriedade, principalmente por influência de estudiosos alemães cujos apontamentos influenciaram a elaboração do Código Civil daquele país.

Segundo Cunha (1998), o conceito de propriedade alemão já não se refere ao direito absoluto, mas ressalva o dever do proprietário de respeitar as disposições de lei e os eventuais direitos de terceiros. Os legisladores começaram a reconhecer a necessidade de garantir a proteção dos elementos economicamente mais fracos da sociedade e a intervenção do Estado na economia para planejar a atividade pública e particular no interesse da coletividade. Nesta época, começa a aparecer nas Constituições de vários países disposições em nome da "Ordem Econômica e Social" (CUNHA, 1998, p. 4).

A Constituição Brasileira de 1934 já trazia o seu título IV dedicado à “ordem econômica e social”. A Constituição de 1967, dentro do título da ordem econômica e social, trazia como um princípio a ser observado, a função social da propriedade. Na constituição de 1988, o artigo 5º, inciso XXII garante o direito da propriedade, mas no inciso XXIII determina que a propriedade atenderá a sua função social. Atualmente a propriedade é tratada pela constituição de forma a ressaltar uma nova compreensão do direito de propriedade (DI PIETRO, 2001, p. 122). Neste sentido Decastro (2004) aponta que nos dias atuais o direito de propriedade não mais possui aquele cunho absoluto de antigamente. É da essência do nosso sistema que o direito de propriedade só é reconhecido pela ordem jurídica do Estado, se for cumprida a função social da propriedade, paralelamente com o proveito pessoal do detentor do domínio. Hodiernamente, portanto, a propriedade no plano jurídico

brasileiro, é regida pelo princípio constitucional do atendimento a sua função social, e, conforme assevera Barroso (1993, p. 285), “os princípios constitucionais consubstanciam as premissas básicas de uma dada ordem jurídica, irradiando-se por todo o sistema. Eles indicam o ponto de partida e os caminhos a serem percorridos”.

Nesse contexto cabe analisar os demais dispositivos do ordenamento jurídico que incidem sobre o direito de propriedade. De acordo com Decastro (2004), a Constituição Federal de 1988 estabelece um conjunto de normas que regem o direito de propriedade, que deve ser observado de maneira a compor um sistema jurídico do direito de propriedade. O autor aponta alguns dispositivos constitucionais, em especial, o Art. 5º, inciso XXII, que garante o direito de propriedade e o inciso XXIII do mesmo artigo, que determina que propriedade atenderá à sua função social. No capítulo que trata da ordem econômica o autor menciona o Art. 170, e seus incisos II, III, VI, onde está estabelecido que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios da propriedade privada, função social da propriedade e defesa do meio ambiente. Cita ainda o Art. 186, I, II, que estabelece os parâmetros para o cumprimento da função social da propriedade rural determinando que esta é cumprida quando atende, simultaneamente, o aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente. E por fim menciona o capítulo do meio ambiente, onde no artigo 225 aponta que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade. § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais ou administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. No Código Civil encontramos reflexos dessa compreensão da propriedade, no artigo 1.228 que dispõe textualmente em seu § 2º: “o direito de propriedade deverá ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e da água”. Da compreensão dessa nova ordem jurídica surge uma nova concepção de propriedade que lhe atribui também uma função ambiental.

Assim, em decorrência do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecido no artigo 225 da Constituição Federal, à propriedade imputou-se uma “função social ambiental”, que consiste em uma atividade do proprietário e do Poder Público exercida como poder-dever em favor da sociedade, titular do direito difuso ao meio ambiente” (STEIGLEDER, 2005, p. 11). Para Benjamim, citado por Steigleder (2005, p.9),

“Ao lado da idéia de função social ambiental da propriedade, vislumbra-se a noção de "função ambiental" propriamente dita, conceituada como atividade finalisticamente dirigida à tutela do meio ambiente, caracterizando-se pela relevância global, homogeneidade de regime e manifestação através de um dever-poder. No que concerne ao seu objeto, a função ambiental versa ora sobre o meio ambiente entendido na sua acepção de interesse difuso, independente dos elementos que o integram, ora sobre os seus fragmentos (uma montanha, um rio, um ecossistema localizado). (...) o interesse ambiental, objeto da função ambiental, consiste "na expectativa do cidadão e da sociedade na manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado através da prevenção, reparação e repressão do dano ecológico. Em outras palavras: o interesse ambiental é um juízo entre uma necessidade (a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos da Constituição de 1988) e os meios disponíveis a sua satisfação (prevenção, reparação e repressão). Interesse este que, na medida em que reflete uma necessidade de todos, não se adequa a uma moldura exclusivamente individual. A característica maior do interesse ambiental é exatamente a de não se prender a um único indivíduo. De qualquer modo, será individual quando o juízo for de um só indivíduo e será não-individual (coletivo, difuso, público) quando o juízo ultrapassar as fronteiras do sujeito isolado".

Em razão do conjunto de princípios e normas que regem a propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente a função social da propriedade e a função ambiental da propriedade encontraram na legislação ordinária um rol amplo de dispositivos que trazem restrições ao direito de propriedade. Dentre estes se pretende abordar apenas as restrições que atingem as propriedades rurais, especialmente: as previstas constitucionalmente, como o artigo 186, II que determinada como condição para o atendimento da função social da propriedade que os recursos naturais disponíveis sejam utilizados de modo a preservar o meio ambiente; as decorrentes da instituição de unidades de conservação (Lei 6.902/81 e Lei 9.985/00, a título de exemplo), especialmente as relativas às zonas de amortecimento das unidades de conservação; as decorrentes do Código Florestal (Lei 4.771); as decorrentes da Política Nacional de Recursos Hídricos instituída pela lei 9.433/97. No âmbito no Estado do Paraná, encontramos diplomas legais que instituem restrições ao uso da propriedade, também decorrentes dos princípios acima apontados, dentre os quais destacamos o Decreto 387/99 que instituiu o Sisleg, instrumento criado para solucionar problemas decorrentes do descumprimento da legislação ambiental no estado, especialmente dos agricultores que estavam sendo acionados judicialmente por Organismos não – governamentais (ONG), que pretendiam a condenação dos mesmos em razão destes desrespeitarem o Código Florestal que exige a manutenção das Áreas de Preservação Permanente e da Reserva Legal.

São conhecidos os conflitos decorrentes do impasse entre os proprietários rurais e a aplicação de sanções estatais em razão do desrespeito às normas ambientais. Cite-se como por exemplo, o caso dos moradores do entorno do Parque Nacional do Iguaçu, no Oeste do Estado do Paraná, que nos últimos meses tem feito protestos pela liberação do plantio de soja transgênica nas propriedades compreendidas na zona de amortecimento daquela Unidade de Conservação. Embora tenham recebido multas, além de serem acionados judicialmente por ONGs ambientalistas, os proprietários

insistem no descumprimento da legislação, sob o argumento de que têm o rendimento econômico de suas propriedades obstado pela legislação ambiental. Ainda que, conforme assevera Tavares (1998, p. 1), “A doutrina pátria em sua absoluta maioria se assenta no sentido da não possibilidade de indenização em matéria de limitação administrativa. (...) Novas orientações jurisprudenciais, entretanto, têm modificado substancialmente o entendimento dos institutos de limitação administrativa e desapropriação indireta”. Diante desse contexto cumpre analisar a possibilidade de maior renda aos proprietários rurais, mesmo tendo suas áreas produtivas “diminuídas” em função da reposição da Reserva Legal e da Área de Preservação Permanente (devida à legislação ambiental), através do cultivo de árvores frutíferas e nativas. Por outro lado, cumpre analisar a falta de informação técnica e legal desses agricultores com relação aos dispositivos legais que deverão ser implantados até o ano de 2018.

Conclusão

As leis não são muito claras e possivelmente, as principais dificuldades hoje, concentram-se na falta de informação por parte dos agricultores sobre o assunto, que, na maioria das vezes oferecem resistência para regularizar suas propriedades, até mesmo quando tal serviço é oferecido gratuitamente.

Aparentemente, os agricultores não possuem os esclarecimentos necessários, até mesmo para diferenciar a APP (Área de Preservação Permanente) e a Reserva Legal, confundindo os conceitos e extensões, evidenciando a necessidade de palestras e maior divulgação sobre estes assuntos. Desta forma, estes agricultores, que possuem pequenas propriedades e onde a mão de obra é basicamente familiar, necessitam de suporte para conhecer as leis e reestruturarem suas economias. Ao perderem uma parte produtiva de sua propriedade necessitaram tirar da área que será replantada, uma possibilidade de renda, como por exemplo, a utilização de árvores frutíferas e nativas para ter um retorno econômico.

Referências

Barreto, L. H. D. Função social da propriedade: análise histórica. Jus Navigandi. Teresina, ano 9, n. 778, 20 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7164>>. Acesso em: 02 nov. 2006.

Barroso, L. R. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas – Poderes e limites da Constituição Brasileira, Rio de Janeiro, Renovar, 2, 1993.

Carneiro, S. L. Estudo Prospectivo da Implantação da Reserva Legal em Propriedades Rurais Familiares Representativas de Sistemas de Produção de Grãos na Região de Londrina – Estado do Paraná. Dissertação de Mestrado em Administração, Universidade Estadual de Londrina, 2005.

Cunha, R. D. A. A Propriedade no Código Civil - uma Visão Histórica e uma Visão Nacional. Geodésia UFSC, Florianópolis, nº 2 1998. Disponível em <<http://geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/1998/02/Cunha.htm>>. Acesso em 02 nov 2006.

Decastro, R. A. M. A função sócio ambiental da propriedade na Constituição de 1988. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 466, 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5765>>. Acesso em: 02 nov. 2006.

Di Pietro, M. S. Z. Direito Administrativo. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

Milaré, E. Direito do meio ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

Paraná. Decreto 389/99. Institui o Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente - SISLEG, no Estado do Paraná. Disponível em: <http://www.pr.gov.br/meioambiente/iap/bio_sisleg_res.shtml> Acesso em 09 nov 2006.

Pereira, R. P. C. Reforma Agrária: um estudo jurídico. Belém: Cejup, 1993.

Rodrigues, S. Direito civil - direito das coisas, vol.5, São Paulo: Saraiva, 2002.

Tavares, A. A.. A indenização na limitação administrativa (em matéria ambiental) e o novo conceito de desapropriação indireta . Jus Navigandi, Teresina, ano 2, n. 24, abr. 1998. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1722>>. Acesso em: 09 nov. 2006.

Steigleder, A. M. A função sócio-ambiental da propriedade privada. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br>> Acesso em: 02 junho 2005.

Tessler. L. G. Tutelas Jurisdicionais do Meio Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.