

# A VELADA DIMENSÃO AMBIENTAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: ROTINAS ADMINISTRATIVAS E PRÁTICAS COLONIAIS NO CONTEXTO DO ESTADO BRASILEIRO

---

Eduardo Harder<sup>1</sup>, Ana Elisa de Castro Freitas<sup>2</sup>

## 1. APRESENTAÇÃO DA PROBLEMÁTICA

A exigência de que a propriedade da terra no Brasil esteja atrelada ao cumprimento de uma função social, reforçada, sobretudo, com sua previsão na Constituição Federal de 1988, traz à tona a necessidade de uma análise acurada da categoria propriedade (MARÉS, 2002).

As implicações de sua institucionalização ao longo do tempo constituem um pano de fundo, ao qual se correlacionam os mecanismos de cristalização de uma “mentalidade proprietária” (GROSSI, 2006) que remetem ao caráter trivial com que se passou a utilizar a categoria propriedade, sem considerar se o seu uso é o mais adequado, ou não, a determinadas situações socioambientais.

A emergência de uma perspectiva atenta às territorialidades humanas como elemento de configuração do espaço ganha relevo na atualidade (e.g. LITTLE, 2002; FREITAS, 2005) e, seguramente, inaugura um olhar que ultrapassa os limites da noção de propriedade. Mais do que isso, estabelece um necessário conflito, na medida em que levanta problemas formulados

---

<sup>1</sup> Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR, professor de Direito do Setor Litoral da Universidade Federal do Paraná e membro-coordenador do Laboratório de Interculturalidade e Diversidade/LAID. Coordenador do Projeto de Extensão Vivenciando a Proposta Pedagógica da UFPR Litoral no Projeto de Assentamento Agroflorestal José Lutzenberger. Contatos: eduardoharder@ufpr.br

<sup>2</sup> Bióloga, mestre em Ecologia e doutora em Antropologia Social pela UFRGS; professora adjunta da Universidade Federal do Paraná, Setor Litoral, onde ocupa a vaga de Educação Indígena. Membro-coordenador do Laboratório de Interculturalidade e Diversidade/LAID. Desenvolve pesquisas nas áreas de sociedades e territórios autóctones, meio ambiente e etnociências. Contatos: anaelisa@ufpr.br

a partir de outras epistemologias territoriais, tais como as que orientam o pensamento e as práticas ameríndias, quilombolas, caiçara etc. A instituição jurídica propriedade aplicada a esses casos tem significado a negação das alteridades, resultando em redução ou expropriação territorial.

Nesse amplo cenário, o objetivo do presente artigo restringe-se a uma discussão que busca compreender os limites que se impõem quando o que está em jogo é o estabelecimento da função social da propriedade da terra. Em especial, a análise recai sobre os obstáculos à incorporação da dimensão ambiental na efetivação da desapropriação-sanção pelo descumprimento da função social.

O artigo 184 da Constituição Federal dispõe que cabe à “União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social”, a qual é caracterizada quando, nos termos do artigo 186, a propriedade rural produtiva (artigo 185, inciso II) atende, simultaneamente, 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.

A regulamentação desses artigos é dada pela Lei n.º 8.629/93, especialmente em seu artigo 9º, a qual reforça o caráter economicista impresso pelo texto constitucional, ao conectar a noção de aproveitamento racional e adequado à meta de “graus de utilização da terra e de eficiência” (parágrafo 1º) e à relação entre capital e trabalho assalariado (parágrafos 4º e 5º). De forma complementar, a noção de adequação aplicada à utilização dos recursos naturais disponíveis, vincula-se à de uma exploração que respeite “a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade” (parágrafo 2º). Uma leitura orientada pelo paradigma ambiental poderia ressaltar a categoria “vocação natural da

terra”, como uma condicionante dos modelos produtivos potencialmente adequados a uma determinada situação ambiental (compartimento de paisagem, ecossistema, composição florística etc.). Entretanto, a leitura vigente, orientada por uma “mentalidade proprietária”, tende a subordinar o ambiental a dimensão da produtividade. Somente no parágrafo 3º há uma ênfase na dimensão ambiental, aplicada à qualidade de vida, ao equilíbrio ecológico e à saúde humana:

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.

Esse caráter economicista presente na regulamentação dos artigos 184 e seguintes da Constituição Federal propicia uma ambiência de não observância ao princípio de simultaneidade intrínseco à função social da propriedade da terra. Esta questão já foi assinalada por diversos autores, ao grifarem que a desapropriação por descumprimento da função social tem sido limitada, tão somente, à aferição da produtividade da propriedade. Ao contrário, a racionalidade preconizada pelo texto constitucional, perpassada pelo princípio de simultaneidade intrínseco à função social, traz em si a necessidade de observância das dimensões “produtividade”, “ambiental” e “trabalho” com pesos e medidas iguais (e.g. PINTO JÚNIOR e FARIAS, 2005).

De fato, a temática ambiental ainda é tratada pelo Estado de forma segmentada, longe de uma postura que almeje sua “transversalização” (GUATTARI, 1990, p. 25) em diferentes políticas públicas. A articulação que a temática exige não é acompanhada em termos de rotinas administrativas do Estado brasileiro que espelhem os atuais quadros socioambientais e políticos.

O direito ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, previsto no artigo 225 da Constituição Federal, continua a ser interpretado com base em uma

hermenêutica que o isola, por exemplo, dos direitos econômicos (artigos 170 e seguintes), dos direitos culturais (artigos 215 e 216), dos direitos dos povos indígenas (artigos 231 e 232) etc.

Se, de um lado, esse isolamento verifica-se no atual modelo de conservação da natureza, alienado da perspectiva socioeconômica e de desenvolvimento, por outro a política agrária enfatiza o viés produtivista em detrimento do contexto ambiental em que a propriedade se insere, acirrando dicotomias artificiais.

No âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente, prevista desde o início da década de 1980, a criação de órgãos específicos, com um corpo técnico ideologicamente posicionado, somente agudiza esse quadro. Tais dicotomias se agravam na tipificação dos crimes ambientais expressa na Lei n.º 9.605/98, na desproporcionalidade de suas sanções se comparadas àquelas que se aplicam a outros fatos tipificados como delito e nas assimetrias dos pesos e medidas considerados em sua aplicabilidade. O Estado brasileiro é, ao mesmo tempo, ágil na criminalização de quilombolas, indígenas, ribeirinhos, cujos territórios são superpostos por unidades de conservação da natureza, e moroso (ou mesmo leniente) na arrecadação decorrente de multas ambientais aplicadas contra segmentos considerados economicamente produtivos<sup>3</sup>.

Ou seja, ao longo de três décadas, a temática ambiental foi atrelada a uma notável estrutura no âmbito da administração pública e, simultaneamente, isolou-se e foi isolada, na medida em que a efetivação de políticas públicas transversalmente orientadas por uma perspectiva socioambiental exige vínculos intersetoriais que, de fato, não encontram eco no momento de sua execução.

---

<sup>3</sup> Ilustra essa questão a matéria jornalística publicada no jornal Gazeta do Povo, em 16 de julho de 2010, por Pedro de Castro, intitulada “Crime ambiental dribla quase 100% das multas”, a qual informa: “O Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) deixou de receber 99,4% do valor total das multas aplicadas contra crimes ambientais entre janeiro de 2005 e outubro de 2009. Em quase cinco anos, foram R\$ 14,6 bilhões não pagos por pessoas e empresas autuadas. (...) Os dados foram levantados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e apontam o problema: o órgão não faz uso dos instrumentos legais de que dispõe para obrigar o pagamento”. (p. 4).

No campo da política de terras, o II Plano Nacional de Reforma Agrária, vigente desde 2004, busca amalgamar os processos de regularização fundiária e de conservação da natureza, por meio de uma proposta calcada no desenvolvimento territorial sustentável e de uma perspectiva atenta ao etno-desenvolvimento. Paradoxalmente, os processos de desapropriação de terras continuam assentados sobre critérios de produtividade proprietária ou, o que é pior, muitas vezes o órgão ambiental e o órgão responsável pela política de regularização fundiária pouco se conversam.

Nesse sentido, as políticas de regularização de terras indígenas, remanescentes de quilombo, ribeirinhos, caiçara, não são, para muitos, compreendidas como medidas de conservação da natureza, muito embora sejam aplicadas a áreas com grande diversidade biológica e cultural.

O estudo de caso ora apresentado buscará compreender os limites e as restrições administrativas que se impõem no processo de estabelecimento da função social da propriedade da terra, a partir do conflito vivenciado por famílias de posseiros que questionam o regime de terras no litoral do Paraná.

Trata-se de um caso singular, em que o acesso aos “documentos oficiais” permite uma análise das práticas e rotinas instauradas na administração pública diante da mobilização dessas famílias no pleito pela terra, e a uma série de infrações ambientais atribuídas ao proprietário da área ocupada. Em especial, a análise recai sobre os obstáculos à incorporação da dimensão ambiental na efetivação da desapropriação-sanção pelo descumprimento da função social.

## 2. DO RIO PEQUENO À INTOCÁVEL PROPRIEDADE, MERGULHOS EM ÁGUAS TURBULENTAS

As áreas litorâneas brasileiras e as populações que tradicionalmente vivem nessas áreas foram (e ainda são) percebidas e interpretadas a partir de perspectivas que pouco (ou nada) consideram o próprio olhar dessas populações sobre si mesmas, sobre suas histórias e projetos societários.

A extensa territorialidade em que se inscreve a noção de litoral, sob o retrato do colonizador, foi compreendida a partir da exploração de seus minérios, florestas etc. e da consolidação de novas posições geopolíticas. No século XX, a perspectiva de um Estado que espelha um projeto desenvolvimentista vislumbrou a possibilidade de implantação de grandes empreendimentos no litoral (portos, estradas, estaleiros), latifúndios voltados à monocultura agrícola e pecuária, ou mera especulação imobiliária. Mais recentemente, ao lado desse enfoque, a proposta de conservação de extensas áreas naturais sem nenhuma ou pouca presença humana ganhou força, sob a modalidade de unidades de conservação da natureza, geridas pelo Estado ou mesmo organizações não governamentais fomentadas pelo paradigma do mercado internacional de créditos de carbono.

Tal percepção, de fundo etnocêntrico e eurocentrado, tem orientado um modelo de distribuição fundiária que prioriza a concentração de terras em benefício de proprietários que, de alguma forma, se vincularam historicamente aos projetos de desenvolvimento econômico e de ocupação territorial. Como resultado, a titulação dessas propriedades, em geral, não considerou as comunidades tradicionais de ocupação pretérita ou os fluxos de coletividades desalojadas e desterritorializadas advindas de outras regiões.

A comunidade Rio Pequeno, localizada na microbacia hidrográfica do Rio Pequeno, tributária do Rio Cachoeira, município de Antonina, é atualmente composta por aproximadamente 20 famílias de posseiros que em 2004 ocuparam a então Fazenda São Rafael. Esta propriedade resulta do desmembramento da gleba “Rio Pequeno e Tapera Grande”, com 35.532,33 hectares de terras, pertencente ao empresário francês Pierre Louis Marcel Bouilloux Lafont, primeiro titular da área, na década de 1920. Por ocasião da ocupação pelas famílias de posseiros, a Fazenda São Rafael, com 230 hectares aproximadamente, tinha ênfase produtiva na criação de búfalos.

Essa comunidade pode ser compreendida a partir da aliança entre famílias cujo pertencimento reconhece uma origem local e comum (WEBER, 1974) – constrangidas territorialmente pelo modelo de propriedades públicas ou privadas e seus processos de cercamento de terras –, e famílias desalojadas de outras regiões do país. O modelo produtivo comunitário tem por pano de fundo o uso comum da terra, alicerçado em práticas agroecológicas aplicadas à policultura de base familiar. A memória oral identifica a organização comunitária a um período anterior ao da ocupação fundiária, referenciada historicamente por um contexto em que se podia transitar livremente na região, sem constrangimentos de qualquer ordem. A esse respeito, Jonas de Souza, liderança da comunidade Rio Pequeno menciona:

as terras aqui, antes das comunidades, nunca foram demarcadas e também nunca teve interesse do Estado em demarcar ou regularizar as terras e as comunidades. Desde a colonização do Paraná, que começou aqui em Guaraqueçaba, Antonina e Paranaguá, o povo não tinha esta necessidade. Ele vivia de forma comum da terra, uso coletivo, cada um respeitando os espaços e às vezes até migrava de canto para outro. E com a chegada dos fazendeiros (...) começou a ter os primeiros conflitos por terra, porque eles chegavam, demarcavam grande área, onde as comunidades ficavam no meio, e começavam a questionar junto ao Judiciário, dizendo que tinha o documento, o mapa da área.<sup>4</sup>

Esse cenário de territorialidade livre sofre drástica transformação a partir da década de 1980, sobretudo com a criação da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba (1985), somados a um quadro de violência de parte dos proprietários do entorno (queima de casas, ameaças, destruição de roças etc.) e a emergência de organizações que se constituem à luz do paradigma conservacionista e que inauguram um processo de estigmatização e preconceito que atinge moralmente o modo de vida caiçara. (DIEGUES, 2004)

---

<sup>4</sup> AMARO, Francisco. **Na sombra do Guapuruvu**. Matinhos: UFPR/Setor Litoral, 2010, p. 25. (no prelo)

O conflito fundiário forçou uma intervenção do Estado e desvelou a situação de constrangimento territorial que vinha sendo vivenciada há tempos pela comunidade Rio Pequeno.

Embora essa comunidade ganhe visibilidade a partir de seu questionamento do modelo proprietário, materializado na ocupação da Fazenda São Rafael, em 2003, e na aliança que estabelece com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, em 2001, seu processo de organização sociopolítica antecede esse período em pelo menos duas décadas. No que diz respeito ao seu pertencimento ao território da bacia do Rio Cachoeira, o marco histórico que funda a comunidade deve ser seguramente recuado, se considerarmos o componente local das famílias que lhe constituem.

### 3. UM OLHAR SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E SUA CULTURA INSTITUCIONAL

A presente investigação tem sua fonte nos chamados “documentos oficiais”, confrontados com processos sociais que lhe servem de substrato. Sob o ponto de vista metodológico, uma análise abrangente articula-se a partir de uma perspectiva específica, na qual determinadas práticas e rotinas da administração pública interessam na medida em que revelam as dificuldades presentes na materialização da dimensão ambiental da função social da propriedade.

Essa metodologia possibilita situar questões centrais da vida social brasileira no interior de procedimentos administrativos, para além das estruturas formais da lei e atenta aos seus usos simbólicos ou discursos de poder (BOURDIEU, 1989). Além disso, torna possível lançar um olhar sobre indivíduos e grupos que não seriam compreendidos em toda sua riqueza sem uma análise destes procedimentos.

Toma-se por objeto os processos administrativos instaurados pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP, nos Autos de Infração Ambiental

n.º 17.764/2004 e n.º 21.550/2004, e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, nos Autos de Vistoria de Imóvel Rural n.º 54200.000969/2004-95 e Autos de Proposta de Venda de Imóvel n.º 54200.001958/2004-22, todos referentes à Fazenda São Rafael e à comunidade Rio Pequeno, bacia hidrográfica do Rio Cachoeira, município de Antonina, litoral do Paraná.

As informações documentais são cotejadas com aquelas advindas no âmbito do Projeto de Extensão “Vivenciando a Proposta Pedagógica da UFPR Litoral no Projeto de Assentamento Agroflorestal José Lutzenberger”, desenvolvido pelo Setor Litoral da Universidade Federal do Paraná – UFPR, entre os anos de 2006 até o presente.

A primeira peça administrativa a se destacar na presente análise resulta de Vistoria Técnica produzida pelo INCRA na Fazenda São Rafael, em 03 de agosto de 2004. De 2001 até aquela data, era crescente o clima de tensão na região, visível no trânsito de forças policiais, em ações que muitas vezes ocorriam à revelia de mandados judiciais, conforme relatos obtidos em 2009 no contexto das atividades de extensão. (UFPR/LITORAL, 2009), No momento em que o INCRA realizou esta Vistoria, o centro dos conflitos fundiários na Fazenda São Rafael havia sido deslocado da esfera da segurança pública para a do Conselho da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba – CONAPA (ALMEIDA, 2007) Nessa peça técnica, a função social da propriedade foi examinada a partir dos elementos auferidos *in loco* pelo agente de Estado. Na folha de número 24 dos Autos de Vistoria de Imóvel Rural n.º 54200.000969/2004-95, lê-se:

O imóvel vistoriado possui Preservação Permanente de encosta, conforme previsto na Lei n.º 4.771 (Código Florestal), art. 2º, item e, porém **a preservação permanente ao longo dos rios – art. 2º, item a, não está completa, devido em parte a enxurradas periódicas**. Os outros itens do art. 9º da Lei 8.629/93: 1 – aproveitamento racional e adequado (a ser aferido através do processamento da DP no Sistema Nacional de Cadastro Rural, visando sua classificação);

III (observação das disposições que regulam as relações de trabalho) e IV (exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores) são cumpridos satisfatoriamente. (grifos nossos).

Aproximadamente três meses antes, em abril de 2004, outra Vistoria Técnica havia sido efetuada no referido imóvel, dessa vez em procedimento administrativo instaurado pelo IAP. Foram lavrados na ocasião os Autos de Infração Ambiental respectivamente de número 17.764 e 21.550. Na descrição da primeira infração, lê-se: “impedir a regeneração natural da vegetação em área de preservação permanente, mediante a utilização da área com soltura de animais para pastagem”. Na descrição da segunda peça, consta que houve “supressão de vegetação, em estágio médio e avançado de regeneração, em área de mata atlântica objeto de especial preservação, conforme artigo 225 da Constituição Federal/1998 (sic)”.

É interessante observar o dissenso entre as perspectivas do INCRA e do IAP no que diz respeito à caracterização técnica da condição ambiental da propriedade naquele momento. Para o agente do INCRA, a não verificação plena da dimensão ambiental da função social na Fazenda São Rafael é naturalizada na figura de “enxurradas periódicas”, sem que conste nos autos consulta ao órgão ambiental para cotejar esse parecer. De outro lado, o IAP instaura Autos de Infração Ambiental atribuindo os mesmos danos apontados pelo INCRA ao modelo produtivo adotado pelo proprietário, especificamente “supressão de vegetação em estágio médio e avançado de regeneração” e “soltura de animais para pastagem”.

Observa-se que as duas infrações lavradas em rotinas técnicas do IAP em 2004, respectivamente com multas nos montantes de R\$ 25.860,00 e R\$ 8.250,00, foram canceladas após três anos<sup>5</sup>, mediante apresentação de

---

<sup>5</sup> O trâmite interno extrapola largamente o prazo máximo de 30 (trinta) dias para o julgamento da defesa, conforme rito administrativo previsto no artigo 71 da Lei n. 9.605/98: “O processo administrativo para apuração de infração ambiental deve observar os seguintes prazos máximos: I – 20 (vinte) dias para o infrator oferecer defesa ou impugnação contra o auto de infração, contados da data da ciência da autuação;

defesa pelo proprietário da Fazenda São Rafael. Durante esse período, não há registro nos Autos de Infração Ambiental de qualquer manifestação do INCRA e tampouco este órgão é chamado a fazê-lo.

Na defesa não há negativa do dano ambiental pelo proprietário autuado, o qual fundamenta sua contestação a partir de aspectos formais (rasura de formulário, ausência de fotografias) e declara-se inviabilizado de seu direito de defesa, pois seria “de domínio público que a Fazenda São Rafael (...) encontra-se invadida por sem terra ou outra espécie pessoal que não respeita a propriedade privada”. Essa defesa é apresentada, sem alterações, nos dois procedimentos administrativos instaurados pelo IAP, independente da caracterização técnica dos danos.

O cancelamento das infrações sobrevém após manifestações nesse sentido da Procuradoria Jurídica do IAP, por meio dos Pareceres n.º 85/07 e 142/07. De idêntico teor, esses Pareceres não ingressam na análise das questões de mérito apontadas pelos técnicos que efetuaram as Vistorias, assumindo como “verdade” o discurso do autuado e sem confrontá-lo, por meio de contraditório, com manifestação das famílias de posseiros, cuja presença é utilizada como álibi para a solicitação e posterior determinação de insubsistência das infrações ambientais.

Ou seja, o cancelamento ocorre sem o exame dos danos ambientais correlacionados ao modelo produtivo de criação de búfalos em larga escala, uma espécie exótica, com impactos no meio em que vive, cujo manejo, particularmente no caso da Fazenda São Rafael, está vinculado a uma série de intervenções ambientais por parte do proprietário que ferem a “vocaçãõ natural da terra”. Os agentes locais apontam justamente para tal exigência.

---

II – 30 (trinta) dias para a autoridade competente julgar o auto de infração, contados da data da sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou impugnação; III – 20 (vinte) dias para o infrator recorrer da decisão condenatória à instância superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, ou à Diretoria de Portos e Costas, do Ministério da Marinha, de acordo com o tipo de autuação; IV – 5 (cinco) dias para o pagamento de multa, contados da data do recebimento da notificação.” (grifos nossos)

Nos termos das declarações do Chefe do Escritório Local do IAP em Morretes, às fls. 11 dos Autos de Infração Ambiental n.º 17.764, lê-se que:

Há problemas ambientais no imóvel anteriores à invasão pelo MST (...) que ainda não foram resolvidos; corrobora o contido no Relatório de Ocorrência do Agente Autuante (...); seja quem for o responsável pelos danos graves às margens dos córregos e rios, este deverá ser tratado com urgência, em resposta aos diversos AIA lavrados contra o autuado tramitando neste IAP.

Igualmente, ao ser chamado a se manifestar nos Autos de Infração Ambiental n.º 21.550, o agente local responsável por sua lavratura, consigna expressamente às fls. 26 que:

na data de 08.04.2004, os funcionários (...) constataram a existência de supressão de vegetação em estágio médio e avançado em área correspondente a 5,50 ha (...), **sendo utilizado como extensão de pastagem para os búfalos**. As afirmações acima citadas (...) desde então, vem sendo exaustivamente negado (sic) pelo autuado, na tentativa de transferir a responsabilidade aos invasores da Fazenda São Rafael. Na vistoria realizada *in loco*, constatamos que o local da infração cometida, **teve o objetivo único de ampliação do pasto para os búfalos**, que no momento da vistoria foram os únicos vestígios observados no local. Devido a localização da infração que fica nos fundos da fazenda, e as formas que foi praticado (corte seletivo de árvores), não possibilitou que a fiscalização observasse tal feito no momento em que foi praticado (sic). (grifos nossos)

A dificuldade do IAP em determinar a extensão dos impactos socioambientais associados ao modelo produtivo de criação de búfalos no âmbito de uma área de proteção ambiental e de correlacionar esses impactos ao conjunto de procedimentos administrativos a ele referentes, visível nas rotinas e práticas expressas nas peças técnicas analisadas, aponta para a pertinência de uma perspectiva que focalize a cultura institucional estabelecida no interior do órgão ambiental.

Seu paradigma torna-se mais claro a partir da análise da fundamentação dos Pareceres que ensejaram a decretação de insubsistência das infrações ambientais, ao deixar de examinar a necessidade de juntada aos Autos dos comprovantes de licenciamento ambiental das atividades econômicas empreendidas na Fazenda São Rafael, considerando que ela pode estar localizada na parcela da microbacia do Rio Pequeno que se localiza em um raio inferior a 10 (dez) quilômetros do Parque Estadual do Pico Paraná, uma unidade de conservação da natureza de proteção integral sob responsabilidade do próprio órgão ambiental. Vale lembrar que o artigo 2º da Resolução/Conama n.º 13, de 06 de dezembro de 1990, determina que:

Nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota, deverá ser obrigatoriamente licenciada pelo órgão ambiental competente.

O modelo produtivo de criação de búfalos na região da APA de Guaraqueçaba e zona de entorno do Parque Estadual do Pico Paraná é apontado em Relatório Técnico confeccionado por agentes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente/IBAMA e do IAP, datado de 18.05.2004, o qual refere explicitamente a necessidade de licenciamento ambiental para essa prática.

Ainda no âmbito de uma cultura institucional, outro aspecto a ressaltar reside no processo de não publicização dos atos administrativos pelo órgão ambiental. O acesso aos Autos de Infração Ambiental n.º 17.764/2004 e n.º 21.550/2004 instaurados pelo IAP em relação à Fazenda São Rafael foi viabilizado em resposta ao Ofício n.º 31/06 UFPR-Litoral, protocolado em 01 de outubro de 2007 na sede do órgão, em Curitiba.

Em ambos os procedimentos administrativos há expediente do Chefe do Escritório Local do IAP em Morretes, direcionado à presidência do órgão, informando que foram lavrados em 2001 outros Autos de Infração Ambiental na Fazenda São Rafael, com o seguinte teor: a) n.º 23.842, de 19.11.2001, motivado por “descaracterizar margem de rio com a retirada de seixo rolado”, julgado

procedente, com apresentação de recurso e pactuação mediante o Termo de Compromisso, sendo a multa de R\$ 3.000,00 quitada com redução; b) n.º 23.843, da mesma data do anterior, motivado por “causar danos em unidade de conservação com desvio de rio”, também julgado procedente, com apresentação de recurso e, até maio de 2004, aguardando julgamento e encaminhamentos sobre a multa cominada em igual valor; c) n.º 27.751, de 23 de abril de 2001, motivado pela “abertura de valeta em área de preservação permanente”, sem dados sobre o seguimento administrativo, em maio de 2004.

No que se refere à localização desses três últimos autos, na ocasião da consulta junto ao órgão ambiental, não havia informações. Não obstante, o dano ambiental caracterizado como “desvio de rio” é citado em diversos momentos nos procedimentos administrativos do INCRA analisados.

Nos autos de Proposta de Venda de Imóvel n.º 54200.001958/2004-22 consta o Projeto de Assentamento Agroflorestral José Lutzenberger, confeccionado pelos técnicos da Cooperativa de Trabalhadores em Reforma Agrária (COTRARA) em conjunto com a comunidade Rio Pequeno, e apresentado em março de 2006. (fls. 50-106) Este documento correlaciona de forma minuciosa o dano ambiental “desvio de rio” à prática de manejo associada à ampliação da área de pastagem úmida necessária à manutenção do modelo de pecuária de búfalos, praticada na Fazenda São Rafael. Nos termos dos autos:

Segundo relatos, um dos rios que percorre uma propriedade da região (antes de chegar ao acampamento) apresentava-se com largura entre 2 e 3 metros e profundidade razoável. Após a implantação da pecuária de búfalos, este se encontra com largura inferior a um metro e com profundidade insignificante, tido apenas como um fio d’água. O caso mais grave é do rio Pequeno. Há 8 anos, o antigo proprietário iniciou a alteração do curso natural deste. Antes disso, o rio se apresentava com largura variando entre 10 e 15 metros e profundidade entre 0,5 a 5 metros, além de seu curso ser rico em meandros (curvas naturais no relevo, escavadas na rocha – conforme sua composição – esculpidas pela passagem das águas fluviais). Essa mudança

tornou o curso do rio retilíneo, forçando abandono dos meandros. Isso provocou, dentre os vários impactos o alargamento da calha do rio para 20 a 30 metros, a formação de uma planície de inundação, diminuição da profundidade da calha, que hoje não ultrapassa 1 metro, e aumento na velocidade de vazão das águas. Algumas espécies de peixes nativos, como o robalo e o iacundá (peixes de maior porte), desapareceram do rio devido a redução na coluna d'água. Também, as águas deste rio, que antes abasteciam pequenas comunidades ribeirinhas, hoje são impróprias para o consumo humano, devido à contaminação por agrotóxicos que acontece à montante dos sistemas de captação dessas comunidades, além daquela causada pelos hábitos dos búfalos, que tomavam água, banhavam-se e até mesmo deixavam seus excretas dentro e nas imediações do leito. (fls. 74-75)

Também há uma série de manifestações de diferentes instâncias administrativas do INCRA correlacionando expressamente o “desvio do rio” ao descumprimento da dimensão ambiental da função social da propriedade. Destacam-se, por exemplo, os seguintes trechos da manifestação da Ouvidoria Agrária Regional no Paraná, datada de 08 de dezembro de 2009, às fls. 177 e seguintes, dos Autos 54200.001958/2004-22, em que, inclusive, é expressamente sugerida a medida administrativa de desapropriação-sanção por descumprimento da dimensão ambiental da função social na Fazenda São Rafael:

Tal propriedade foi palco de vários crimes ambientais. Em primeiro lugar, o desvio do curso do rio que banha a propriedade e o assoreamento intencional de seu leito poderia configurar crime contra a fauna, na medida em que altera drasticamente a configuração do ambiente, prejudicando a fauna local.(...) não só o desvio do curso do rio, mas também a retirada de mata nativa ilegalmente também se encaixaria nos crimes ambientais cometidos.(...) Dessa maneira, conseqüentemente, tem-se o descumprimento da função social ambiental da propriedade, uma vez que não houve ‘utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente’, o que poderia embasar a tentativa de desapropriação da propriedade.

No mesmo procedimento administrativo, esse Parecer é corroborado pela manifestação da Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA, datada de 22 de dezembro de 2009 (sem numeração de página):

o bem de raiz em questão foi palco de vários crimes ambientais, tais como desvio de curso do rio que banha a propriedade rural; assoreamento de seu leito e retirada ilegal de mata nativa, materializando um cenário típico de descumprimento da função social ambiental.

Destaca-se, ainda, que antecede essas manifestações o parecer do Serviço de Obtenção de Terras do INCRA, exarado em 10 de agosto de 2009, merecendo evidência o seguinte trecho (fls. 170):

Embora o imóvel tenha sido classificado pelo INCRA como média propriedade produtiva estamos estudando e consultando sobre a possibilidade de desapropriação *sansão* devido à **notória constatação** de que a propriedade não cumpre a legislação ambiental, portanto não cumpre a função social da propriedade. (grifo nosso)

A partir de uma mudança de foco institucional, é possível verificar que o discurso de diferentes agentes do INCRA expressa uma preocupação comum com a dimensão ambiental da função social da propriedade. Esse discurso enfatiza um entendimento calcado no princípio de simultaneidade inerente à função social e em sua violação, sempre que uma de suas dimensões fixadas pela Constituição Federal fosse descumprida. Esta racionalidade culmina no questionamento do direito de propriedade e na possibilidade de aplicação da desapropriação-sanção.

No entanto, em nenhum momento encontram-se nos procedimentos instaurados no INCRA solicitação de acesso aos Autos de Infração Ambiental referentes à Fazenda São Rafael. Isso demonstra que não há uma rotina que priorize consultas sistemáticas a processos referentes ao imóvel objeto dos procedimentos de regularização fundiária.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: A DIMENSÃO AMBIENTAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE ENTRE PRÁTICAS E ROTINAS COLONIAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao longo do artigo analisou-se o processo de questionamento do modelo proprietário, visibilizado na ocupação da Fazenda São Rafael por famílias de posseiros da comunidade Rio Pequeno. Especialmente focalizaram-se rotinas e práticas administrativas instauradas no âmbito do Estado.

A análise dos “documentos oficiais” permitiu reconhecer uma cultura institucional marcada por um crítico isolamento entre as estruturas de Estado que atuaram na situação, cujos procedimentos não dialogam.

Mais do que isso, verificou-se uma grande centralidade no órgão ambiental que assume simultaneamente múltiplos poderes: participa da elaboração do arcabouço normativo da política ambiental, aplica este ordenamento no processo de lavra de infrações, julga o mérito delas em instância recursal, estabelece Termos de Compromisso e reduções de multa, entre outros poderes.

Identificou-se, ainda, um poder de crivo que, sem controle social, decide pelo arquivamento de infrações, sem considerar o histórico de infrações anteriores e negligenciando orientações advindas de outros órgãos.

Nesse sentido, no que diz respeito às rotinas, os procedimentos instaurados pelo órgão ambiental pouco observam o rito administrativo preconizado na Lei n.º 9.605/98 quanto aos prazos recursais e o trâmite sobrevaloriza os fatos reincidentemente referidos pelo proprietário atuado, que figuram revestidos de força de “verdade”. Por outro lado, não são objeto de apreciação consistente as manifestações e os pareceres que associam os danos ambientais ao manejo do búfalo. Em última instância, o órgão competente aceita como “verdade” o argumento do atuado que imputa à comunidade Rio Pequeno a responsabilidade sobre as infrações ambientais.

Tamanha centralidade remete às práticas e rotinas administrativas do Brasil colonial, marcadas pelo poder absoluto, contradizendo os princípios que orientam a administração pública no paradigma democrático.

No que se refere à aplicação da função social da propriedade salientou-se o princípio inerente da simultaneidade que a define e as assimetrias das agências envolvidas na sua caracterização, cujas práticas enfatizam ora uma, ora outra de suas dimensões.

A racionalidade subjacente à noção de “aproveitamento adequado da propriedade”, via de regra se subsume na esfera econômica com ênfase em critérios de produtividade da terra. De outro lado, a ênfase na dimensão ambiental, isoladamente, também não produz força de efetivação à adequada caracterização da função social. No caso ora analisado, a recorrência de infrações ambientais (desvio de rio, supressão de vegetação, abertura de valas, descaracterização de margem de rio com retirada de seixo rolado etc.), se lidas em conjunto, informa um retrato do modelo produtivo do qual os danos são inseparáveis. No entanto, há um verdadeiro silêncio sobre o modelo produtivo vigente na região da APA de Guaraqueçaba, calcado na criação de búfalos.

De modo complementar, a incorporação da dimensão ambiental na compreensão da função social da propriedade exige parâmetros diferentes dos atuais, abarcando, por exemplo, os critérios teórico-metodológicos que já vêm sendo aplicados ao licenciamento ambiental. Caberia, aqui, uma pergunta: por qual razão as atividades econômicas empreendidas na região do Rio Pequeno não são objeto de procedimentos de licenciamento ambiental, considerando que tal necessidade é apontada em Relatório Técnico e, ao que consta, não efetivada.

A caracterização da função social da propriedade, no marco de cidadania preconizado pela Constituição Federal de 1988, é incompatível com práticas centralizadas tais como as aqui analisadas. Ao contrário, exigiria um outro modelo administrativo, cujas práticas e rotinas permitissem o fluxo interinstitucional de informações, apreciações, decisões e controle social efetivo.

## REFERENCIAS

- ALMEIDA, Francieli Lisboa de. **Sem terra na Mata Atlântica: a etnografia de um conflito socioambiental**. Curitiba: Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Sociais da UFPR, 2007.
- AMARO, Francisco. **Na sombra do Guapuruvu**. Matinhos: UFPR/Setor Litoral, 2010. (no prelo)
- BRASIL. **II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural**. Brasília: MDA/INCRA, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. \_\_\_\_\_. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.
- DIEGUES, Antonio Carlos. (org.) **Enciclopédia Caiçara: o olhar do pesquisador**. São Paulo: NUPAUB-CEC/Hucitec, 2004, Vol. 1.
- DUMORA, Catherine. **Vivre et survivre dans une Aire d'Environnement Protégé : Le cas d'une petite paysannerie de l'APA (Área de Proteção Ambiental) de Guaraqueçaba, Paraná, Brésil**". Tese de Doutorado. Universidade de Bordeaux II, 2006.
- FREITAS, Ana Elisa de Castro. **Mrur Jykre - a cultura do cipó: territorialidades Kaingang na margem leste do Lago Guaíba, Porto Alegre, Rio Grande do Sul**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: PPGAS/UFRGS, 2005. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/14922>. (acesso em 10 de setembro de 2010).
- GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- GUATARRI, Felix. **As três ecologias**. 15.ed. Campinas: Papyrus, 2004.
- LITTLE, Paul. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Série Antropologia n. 322. Departamento de Antropologia/Universidade de Brasília, 2002.
- MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.
- OLIVEIRA, João Pacheco de. (org.) **Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Contracapa, 1998.
- PINTO JUNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

SILVA, Daniel Leite da. O descumprimento da função sócio-ambiental como fundamento único como fundamento único da desapropriação para reforma agrária. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1632, 20 dez. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10774>>. Acesso em: 20 jul. 2010

SILVA, José Gomes da. **Buraco negro**: a reforma agrária na constituinte. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

UFPR/LITORAL. **Linha do tempo da comunidade Rio Pequeno**. Projeto de Extensão Vivenciando a Proposta Pedagógica da UFPR Litoral no Projeto de Assentamento Agroflorestal José Lutzenberger, mimeo, 2009.

VIANNA, Lucila Pinsard. **De invisíveis a protagonistas**: populações tradicionais e unidades de conservação. São Paulo: Anna Blume, 2008.

WEBER, Max. Comunidades étnicas, in: \_\_\_\_\_. **Economia y sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.