



UNIVERSIDADE FEDERAL PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

GÉSSICA CRISTIANE SOUZA DE CASTRO

**PASSANDO A BOIADA: RETROCESSOS NO ESTADO DE DIREITO
AGROAMBIENTAL POR ATOS DO GOVERNO FEDERAL NO MANDATO
PRESIDENCIAL DE JAIR BOLSONARO**

BELÉM

2021

GÉSSICA CRISTIANE SOUZA DE CASTRO

**PASSANDO A BOIADA: RETROCESSOS NO ESTADO DE DIREITO
AGROAMBIENTAL POR ATOS DO GOVERNO FEDERAL NO MANDATO
PRESIDENCIAL DE JAIR BOLSONARO**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado como requisito final para a obtenção de título de Bacharel em Direito pelo Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ) da Universidade Federal do Pará.

Orientador: Prof. Dr. Antônio José de Mattos Neto

BELÉM

2021

GÉSSICA CRISTIANE SOUZA DE CASTRO

**PASSANDO A BOIADA: RETROCESSOS NO ESTADO DE DIREITO
AGROAMBIENTAL POR ATOS DO GOVERNO FEDERAL NO MANDATO
PRESIDENCIAL DE JAIR BOLSONARO**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado como requisito final para a obtenção de título de Bacharel em Direito pelo Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ) da Universidade Federal do Pará.

Orientador: Prof. Dr. Antônio José de Mattos Neto

Data da aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Antônio José de Mattos Neto

Orientador - UFPA

Prof. Dr.

Examinador - UFPA

Prof. Dr.

Examinador - UFPA

Dedicado a todos e todas que lutam e aos que
tomaram lutando por democracia e justiça
social.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Pará, instituição a qual faço parte orgulhosamente. Minha segunda casa, a qual para mim, assim como para muitos outros, representa a esperança de transformação de nossa realidade.

Ao Prof.º Dr.º Antônio José de Mattos Neto, excelente educador e paciente orientador, sobretudo neste período difícil e ímpar ao qual nos encontramos. Meus sinceros agradecimentos por entender as limitações, por endossar e instigar a produção deste trabalho.

Aos amigos e colegas que conheci no Curso de Direito da UFPA, que contribuíram direta e indiretamente durante toda a jornada deste curso.

Ao Movimento Estudantil que pulsa nesta Universidade e ao Coletivo Juntos!, fundamentais diante de minha necessidade de construir um mundo melhor.

À minha mãe Eliene e ao meu pai Ronaldo, os quais acreditam e apoiam incondicionalmente as minhas conquistas. Todas as dificuldades do caminho foram superadas pois eu tinha vocês em minha mente.

À Gabryela Lobato, companheira de tardes livres na UFPA, de almoços no RU, de lanches da tarde, de militância, de conquistas e de vida. Quando continuar era difícil, você era um exemplo de força, alegria, amor e superação a ser seguido.

"O Homem é parte da natureza e a sua guerra contra a natureza é, inevitavelmente, uma guerra contra si mesmo."

(CARSON, 1962, p. 15)

RESUMO

O presente trabalho temo objetivo de explorar a temática dos retrocessos no Estado de Direito Agroambiental durante os dois primeiros anos do mandato presidencial do Presidente Jair Bolsonaro. Tema de grande importância, sobretudo em razão da necessidade de consolidação dos meios de proteção agroambiental. Através do método indutivo, examinou-se o avanço do conceito dos modelos de Estado até chegarmos à atual proposta de modelo de Estado de Direito que leve em consideração a dimensão agrária e ambiental, sob a perspectiva do respeito a dignidade da pessoa humana. Também se examinou as atuais estruturas de proteção componentes do Estado de Direito Agroambiental, consolidadas após décadas de construção normativa e culminadas com o advento da Constituição Federal de 1988. Por fim, examinou-se, no limite do lapso temporal demarcado para esse estudo, os atos normativos infralegais do Governo Federal, em matéria agroambiental, que apresentam efetiva lesão ou potencial lesivo e alto risco de retrocesso. Concluiu-se que, com o objetivo de imprimir maior flexibilização aos meios de proteção agroambiental, o governo federal tem se utilizado de alterações insidiosas nos meios legais de proteção através de atos normativos infralegais, modificando interpretações e regulações normativas, modificando a estrutura de órgãos executivos, consultivos e deliberativos.

Palavras-Chave: Estado de Direito Agroambiental. Direito Ambiental. Retrocesso Ambiental

ABSTRACT

This work aims to explore the setbacks in the Agri-environmental Rule of Law during the first two years of President Jair Bolsonaro's presidential term. This is an issue of great importance, especially because of the need to consolidate the means of agri-environmental protection. Through the inductive method, the advancement of the concept of State models was examined until we get to the current proposal of a State of Law model that takes into consideration the agrarian and environmental dimension, from the perspective of respect for human dignity. We also examined the current protection structures that are part of the Agri-environmental Rule of Law, consolidated after decades of normative construction and culminating with the advent of the 1988 Federal Constitution. Finally, the Federal Government's non-legal normative acts in agri-environmental matters were examined, inside the limit of the time interval demarcated for this study, which present potential damage and a high risk of setback. It was concluded that, in order to provide greater flexibility to the means of agri-environmental protection, the federal government has used insidious changes in the legal means of protection through non-legal normative acts, modifying normative interpretations and regulations, modifying the structure of executive bodies, consultative and deliberative.

Key words: Rule of agri-environmental law. environmental law. Environmental retreat

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O ESTADO DE DIREITO AGROAMBIENTAL BRASILEIRO.....	12
2.1 Breve histórico de formação de Estado contemporâneo.....	13
2.2 A configuração do Estado de Direito Agroambiental brasileiro na Constituição Federal de 1988.....	15
2.3 Elementos jurídicos formadores do Estado de Direito Agroambiental brasileiro	21
2.3.1 A legislação	21
2.3.2 Órgãos especializados	23
2.3.3 A Jurisdição.....	25
2.3.4 A participação popular	25
3 DOS RETROCESSOS NO ESTADO DE DIREITO AGROAMBIENTAL NO BRASIL, DURANTE A GESTÃO PRESIDENCIAL DE JAIR BOLSONARO	27
3.1 Do Retrocesso Normativo	28
3.1.1 Despacho de nº 7036900/2020-GABIN do IBAMA – Possibilidade de exportação de madeira sem fiscalização.....	29
3.1.2 Decreto nº 10.347/2020 do Ministério do Meio Ambiente (MMA): Autorização de transferência do poder concedente de florestas públicas	30
3.1.3 Despacho nº 4.410/2020: do Ministério do Meio Ambiente: Aplicação da lei geral em detrimento da mais específica e desproteção normativa à Mata Atlântica.	32
3.2 Dos Retrocessos Institucionais	32
3.2.1 Dos Retrocessos Nos Órgãos Executivos.....	33
3.2.2 Dos Retrocessos Nos Órgãos Consultivos E Deliberativos	34
3.2.3 Dos Retrocessos na Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária - Memorando-Circular nº 01/2019 do INCRA – Suspensão dos processos de aquisição, desapropriação ou outra forma de obtenção de terras para fins de reforma agrária.....	35
4 IMPACTOS JURÍDICOS DA DESESTRUTURAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO AGROAMBEINTAL E A NECESSÁRIA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO NÃO RETROCESSO	36
5 CONCLUSÃO	44
REFERÊNCIAS	45

1 INTRODUÇÃO

As estruturas jurídicas e institucionais de proteção ao meio ambiente e do setor agrário do Estado brasileiro foram construídas ao longo de muitas décadas. A promulgação da Constituição Federal de 1988, baseada no respeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos humanos, sacramentou essa construção e fez reverberar os valores e princípios dos direitos humanos também na matéria agroambiental.

Em seu Art. 225 a Constituição Federal de 1988 estabeleceu 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 à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações¹, mandamento este que reverberou por todo o texto constitucional.

Assim, baseada nesses valores e princípios, a positivação constitucional estabeleceu normas de organização e estruturação do meio agrário e ambiental capaz de configurar o desenho de um Estado de Direito Agroambiental²

Esta estrutura de proteção conta com normas constitucionais (Art. 23, VI) e infraconstitucionais, órgãos do poder executivo federal, estadual e municipal e com sistema de descentralização de competência entre todos os entes federados e da gestão ambiental pública³, necessária para alcançar o objetivo de proteção e fomento do desenvolvimento agroambiental sustentável.

No Judiciário, o sistema de proteção conta com as estruturas das varas especializadas, que, embora ainda insuficientes – Haja vista a existência de somente três Varas Federais Ambientais e Agrárias na 4ª Região (Porto Alegre, Florianópolis e Curitiba) e seis Varas Federais Ambientais e Agrárias na 1ª Região (Manaus, Belém, Santarém, Marabá, São Luiz e Porto Velho) e nenhuma vara especializada nas 2ª, 3ª e 5ª Regiões -, indicam a formação de um sistema de justiça Ambiental e Agrária no Brasil.⁴

Além destas estruturas dos poderes da República e dos entes federativos, há, também, os atores de fiscalização e de defesa ao meio ambiente, como o ministério público, que pode

¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em <www.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em 10 out. 20

² MATTOS NETO, Antônio José. **Estado de Direito Agroambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010. Pg. 12.

³ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. Pg. 114.

⁴ TORRES DE CARVALHO, Ricardo Cintra. **A justiça ambiental 3: especializar ou não?** Conjur, 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-nov-02/ambiente-juridico-justica-ambiental-especializar-ou-nao>>. Acesso em: 10 fev. 21

mover ações civis públicas em prol da proteção agroambiental (Art. 129, III, Constituição Federal de 1988), assim como a Defensoria Pública (Art. 5º, II, Lei 7347/1985) e as ouvidorias agrárias.

No Pará, a ouvidoria Agrária foi criada em 2002 com o objetivo de apurar situações e desenvolver ações com o objetivo de solução de conflitos direta ou indiretamente relacionados ao ambiente e as relações no meio rural⁵, desenvolvendo ações em conjunto com o Poder Judiciário e o Ministério Público.

No que tange a fiscalização e participação popular, por ser um direito de todos, nos termos do Art. 225 da Constituição Federal, qualquer cidadão pode ajuizar ação popular para garantir a sua proteção (Art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal). Além disso, há a existência de outros instrumentos de participação popular, como as audiências públicas e os órgãos consultivos e deliberativos.

Porém, mesmo diante dessa estrutura legislativa, executiva e judiciária de proteção, chama atenção o atual cenário jurídico e institucional no Brasil e seu eminente afastamento da consolidação do Estado de Direito Agroambiental.

No período a que se atém a análise deste trabalho – os dois primeiros anos do mandato presidencial de Jair Bolsonaro como presidente da república (2019-2020) - este conjunto de normas e estruturas protetoras do ambiente agroambiental sofreram mudanças sensíveis, pondo em risco os princípios ambientais basilares presentes na Constituição Federal de 1988 e a própria existência do objeto de proteção destes princípios: O meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O Brasil parece seguir a tendência internacional de retrocesso nos meios de proteção a nível de direito ambiental interno. Esses retrocessos ocorrem, sobretudo, de maneira insidiosa⁶, na qual não se modificam as normas de proteção diretamente, mas sim os dispositivos infralegais que detalham e regulamentam as leis, causando uma verdadeira crise de legalidade⁷

Através da análise da estrutura de proteção agroambiental consolidada no Brasil, em confronto com a atuação do governo federal na matéria agroambiental, busca-se compreender os meios jurídicos de efetivação e operacionalização da desestruturação em curso dos meios de proteção componentes do Estado de Direito Agroambiental.

⁵ PARÁ. Lei nº 6.437 de 09 de janeiro de 2002. Disponível em: <
<http://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=856386>> Acesso em: 10 jan. 21.

⁶ PRIEUR, Michel. **O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. In: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 11-52

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.176 AgR**, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 20-6-2012, P, DJE de 1º-8-2012

Além disso, este trabalho visa compreender, também, quais as consequências e desafios para o direito agroambiental diante desta aparente crise de legalidade e consequente retrocesso nas estruturas de proteção agroambiental.

Assim, em primeiro momento, este trabalho cuida do estudo das estruturas de proteção presentes no ordenamento jurídico brasileiro, que, fortalecidas com a positivação na Constituição Federal de 1988, fomentam a tese da existência de verdadeiro Estado de Direito Agroambiental brasileiro.

Em segundo momento, analisa-se os atos normativos do governo federal, na pauta agroambiental, durante a gestão de Jair Bolsonaro, bem como a relação desses atos com a aparente crise de legalidade e retrocessos nos meios de proteção do Estado de Direito Agroambiental.

Por último, desenvolve-se o estudo sobre o princípio do não retrocesso aplicado à pauta ambiental como importante instrumento de proteção e consolidação do Estado de Direito Agroambiental brasileiro.

A metodologia utilizada consiste no método indutivo de pesquisa, o qual parte de casos específicos para a conclusão do tema. Este trabalho foi desenvolvido através da revisão bibliográfica de estudos relacionados ao tema. A pesquisa documental também foi empregada, utilizando-se como recurso os dispositivos infralegais editados pelo governo federal, na pasta do meio ambiente, e publicados no painel de atos normativos do *site* do Ministério do Meio Ambiente, como decretos, instruções normativas, portarias.

Importante ressaltar a análise feita de ações judiciais movidas contra o Ministério do Meio Ambiente que sustentam a tese de desestruturação dos meios de proteção do meio ambiente.

2 O ESTADO DE DIREITO AGROAMBIENTAL BRASILEIRO

Não há dúvidas de qual a pauta agroambiental passa por grandes desafios mundialmente e este cenário não é diferente no Brasil. Este trabalho objetiva estudar os retrocessos na matéria agroambiental no período do mandato presidência de Jair Bolsonaro.

Para entendermos esses retrocessos e seus impactos, se faz necessário entender o atual modelo de Estado Agroambiental, o seu contexto de formação e as atuais estruturas que o compõe.

Por essa razão, neste capítulo faremos um breve resgate histórico sobre a formação do modelo de Estado de Direito Agroambiental, a sua consagração na constituição federal de 1988

e, por fim, a delimitação das estruturas componentes do sistema jurídico resultante desse modelo de Estado.

2.1 Breve histórico de formação de Estado contemporâneo

O Estado liberal foi marcado pela insurreição contra o modelo absolutista de sociedade, os privilégios do clero e da nobreza e por um modelo de Estado que prezasse pelas liberdades individuais. Isto exigiu a não intervenção do Estado na esfera individual, caracterizando, assim, os direitos de primeira geração⁸.

Contudo, elementos jurídico-políticos ao redor do mundo ensejaram a contestação do Estado Liberal. Constatou-se que este e seu ideal de não intervenção na economia foram potencializadores da subjugação dos trabalhadores. Os conflitos armados, a crise entreguerras e a ascensão do socialismo real da URSS foram alguns dos elementos desestabilizadores das classes dominantes, permitindo uma maior organização da classe trabalhadora, sobretudo com a influência dos ventos socialistas que sopravam do leste europeu⁹.

Neste contexto, cresce a exigência pela prestação positiva do Estado, pela igualdade material e pela intervenção estatal como mediador e garantidor de direitos básicos. Assim, ganha força a acepção do Estado do Bem Estar Social, caracterizado pela garantia de direitos de segunda geração, a exemplo dos direitos dos trabalhadores, da saúde, educação e assistência social¹⁰.

Porém, mesmo diante do esforço em corrigir o individualismo do capitalismo clássico através da atenção às demandas coletivas, o desafio de garantir igualdade material não foi satisfatoriamente alcançado no Estado Social.¹¹

Apoiado no ideal de desenvolvimento econômico como provedor do bem estar social, este modelo demonstra seus primeiros sinais de esgotamento a partir de 1960, com a consciência sobre os limites do crescimento econômico, a crise do petróleo, o endividamento internacional e acentuação da desigualdade¹².

⁸ Cruz, Paulo Márcio, Faria, Daniela Lopes de, & Itu, Christian Normitsu. **A necessária evolução do Estado de Direito Social teorizado por Herman Heller ao Estado de Direito Socioambiental diante da crise ambiental na sociedade de riscos**. Revista Brasileira de Direito, 2016, pg. 81

⁹ CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e estado contemporâneo**. Curitiba: Juruá, 2002, pg. 185.

¹⁰ Cruz, Paulo Márcio, Faria, Daniela Lopes de, & Itu, Christian Normitsu. **A necessária evolução do Estado de Direito Social teorizado por Herman Heller ao Estado de Direito Socioambiental diante da crise ambiental na sociedade de riscos**. Revista Brasileira de Direito, 2016, pg. 81

¹¹ STRECK, Lenio Luiz; BOLZAN de MORAIS, José Luis. **Ciência política e teoria geral do estado**, 2014, p. 91.

¹² FENSTERSEIFER, T. **Estado Socioambiental de Direito e o princípio da solidariedade como seu marco jurídico-constitucional**. Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, v. 2, n. 2, p. 132-157, 31 mar.

Vale frisar que o Estado Social foi marcado pelo total desconhecimento da questão ambiental, uma vez que o Bem Estar Social, neste modelo de Estado, seria alcançado prioritariamente através crescimento econômico. Vale lembrar que este conceito de bem estar social e crescimento econômico se desenvolvia sem muitas preocupações acerca das consequências ambientais¹³.

Para exemplificar isso, basta rememorar os projetos desenvolvimentistas implementados na Amazônia brasileira na década de 60, o “milagre econômico” que sustentou o regime militar e os grandes projetos de infraestrutura que atravessaram a floresta amazônica.

Com a ascensão dos valores democráticos e do princípio da dignidade humana, cresce a elaboração de um modelo de Estado que, diferente do Estado de Bem Estar Social, não se restrinja à simples melhora das condições sociais, mas sim que se fundamente na democracia, nas garantias jurídico-legais e na preocupação social a fim de alcançar a transformação real da sociedade¹⁴.

Assim, o novo modelo Estado Democrático de Direito buscou unir o ideal democrático ao Estado de direito. Pautado fundamentalmente na dignidade humana, marcado pela defesa dos direitos de terceira geração – ou de solidariedade: direitos à paz, ao desenvolvimento, à livre determinação dos povos, a um meio ambiente sadio e equilibrado -, sem apagar as conquistas do modelo anterior, o novo modelo de Estado se ateve à democracia como forma de resolução dos inúmeros desafios e contradições da sociedade atual, é o que se explica a seguir:

A diretriz da democracia veio estabelecer a descentralização na responsabilidade de tomada de decisão. A participação democrática nas posições decisórias trouxe um compartilhamento de responsabilidades no processo de decisão. A sociedade e suas forças, seus movimentos e segmentos sociais, bem como instituições jurídico-políticas enquanto legitimamente reflitam o pensamento e vontade sociais (ex. no Brasil, algumas decisões do Poder Judiciário, determinadas ações civis públicas e procedimentos do Ministério Público) participam, com maior ou menor intensidade, nos processos decisórios políticos que tragam relevantes consequências sociais, econômicas, políticas, ou ambientais para a comunidade em sua inteireza. Esse processo democrático de participação nas decisões políticas, seja pela sociedade diretamente, seja pela revelação de seus anseios externados em determinadas decisões judiciais e em ações do Ministério Público, vêm cristalizar o espaço democrático do atual Estado de Direito, auxiliando na transformação em Estado Democrático de Direito.¹⁵

Percebe-se que diante da breve exposição sobre a formação do que costumamos

2008, pg. 135.

¹³ *idem*

¹⁴ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, pg. 93.

¹⁵ MATTOS NETO, Antônio José. **Estado de Direito Agroambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010. Pg. 145-146.

chamar de Estado Moderno, as elaborações sobre o modelo de Estado e seus resultados jurídicos são uma tentativa de remodelar o Estado para melhor solucionar os problemas, crises e desafios sociais.

A partir desse momento, analisaremos a incorporação desse modelo no ordenamento jurídico brasileiro e a conseqüente consagração do Estado de Direito Agroambiental.

2.2 A configuração do Estado de Direito Agroambiental brasileiro na Constituição Federal de 1988

O modelo de industrialização e desenvolvimento iniciados nos primórdios do século XIX deixaram suas marcas na estrutura agroambiental mundial, fato este aprimorado pelo posterior avanço tecnológico e científico.

Neste contexto, os conseqüentes problemas ambientais abriram caminho para uma teorização semelhante à já consolidada teoria dimensional dos direitos fundamentais, na qual é possível visualizar os problemas ambientais conceituados dentro de dois grupos: Os de primeira geração e de segunda geração¹⁶.

Assim, os problemas ambientais de primeira geração tinham como fundamento o controle da degradação, pautados, sobre tudo, na perspectiva antropocêntrica. Na segunda, os problemas ambientais são analisados a partir dos efeitos combinados, capazes de produzir impactos globais e intergeracionais.

Não obstante a separação e distinção conceitual, é importante frisar que problemas ambientais, de primeira e segunda geração, não são restritos a uma determinada época da história humana. Estes coexistem atualmente e exigem constante compatibilização do sistema jurídico a fim de salvaguardar, da melhor forma, os bens jurídicos a serem tutelados¹⁷.

Diante desse contexto, a partir da metade do século XX houve o início de uma possível tomada de consciência global de que “as condições tecnológicas, industriais e formas de organização e gestões econômicas da sociedade estão em conflito com a qualidade de vida”¹⁸.

¹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1-11.

¹⁷ FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato. **A Expressão dos Objetivos do Estado de Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988**. In: CAETANO, Matheus Almeida; FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Repensando o estado de direito ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. 272p. (Coleção Pensando o Direito no Século XXI; Vol.3)

¹⁸ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. Florianópolis, 1999. 350 p. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós - Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.

Esta concepção foi amplamente debatida em documentos e encontros internacionais, a exemplo do Relatório Nosso Futuro Comum e da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, nos quais foi reconhecida a importância da preservação ambiental como pressuposto para a própria existência humana, bem como a relação da desigualdade econômica e racionalidade capitalista de consumo com a degradação ambiental¹⁹.

Assim, diante destes desafios, tornou-se inevitável a necessidade de repensar o modelo de Estado. Qual seja, um modelo de Estado pautado nos princípios e valores acumulados pelos modelos de Estado anteriores, mas que privilegiasse a matéria agroambiental pondo-a em posição de centralidade no ordenamento jurídico. Mais especificamente, um modelo de Estado que considere a dimensão agrária e a dimensão ambiental, em conjunto com os princípios projetados a partir do princípio fundamental da dignidade humana.

O processo histórico-dialético exige adequação do Estado diante de novas ameaças e riscos à existência humana. Para além do sentido abstrato, essa adequação se deve em razão do dever de proteção – ou imperativo de tutela-, no qual há o dever estatal de adotar medidas para garantir a segurança e prevenir riscos, em razão do comprometimento dos direitos fundamentais à vida, à saúde e ao equilíbrio ambiental.²⁰

A Constituição Federal de 1988 abraçou este novo modelo e esculpiu em sua estrutura basilar direitos e garantias fundamentais inerentes à liberdade, direitos sociais necessários ao bem estar social, mas, também, definiu os princípios fundamentais e objetivos da República como pilares de sustentação e fins a serem perseguidos por todo o sistema jurídico brasileiro.

Além disso, a legislador constituinte elevou o meio ambiente ecologicamente equilibrado ao patamar de direito de terceira geração. Como consequência, atribuiu-se ao Estado a responsabilidade de garantir a efetivação dos mecanismos de proteção do meio agroambiental e proporcionar uma efetiva política de desenvolvimento sustentável, o que exigiu mais adequação do modelo de Estado diante da crise ambiental globalmente instalada e das reivindicações de proteção ao meio ambiente.

Por essa razão, o texto constitucional deu tratamento especial aos princípios da função social e ambiental da propriedade, a proteção dos povos tradicionais, a tutela à pequena empresa agrária, o rigor com a propriedade improdutiva. Tratou de forma contundente as matérias de posse, propriedade agrária, meio ambiente e política agrícola. Estes, tratados como meio de afirmação e concretização dos princípios e objetivo basilares da República, orientados pela Democracia e pelos Direitos Humanos, configuram um verdadeiro Estado de Direito

¹⁹ FENSTERSEIFER, T. op. cit., pg. 133.

²⁰ Cf. FENSTERSEIFER, 2008, pg. 135.

Agroambiental²¹.

Assim, a estrutura do Estado de Direito Agroambiental conta com o conjunto de princípios e regras já prestigiados na Constituição Federal, com os instrumentos de proteção ao meio agroambiental que compartilham a competência a nível do poder executivo Federal, Estadual e Municipal, com os instrumentos legislativos infraconstitucionais, com a competência judiciária por meio das varas especializadas e, por fim, com a participação democrático-popular por meio dos Conselhos, audiências públicas e ações civis públicas.

Em síntese, diferente do modelo de Estado de Direito Ambiental defendido por Boaventura de Souza Santos, o qual caracteriza-se como uma utopia democrática. Estas estruturas agroambientais já se encontram sacramentadas no texto constitucionais e “formam um arquétipo jurídico a ser seguido pela sociedade e pelos poderes públicos”²²

Vale ressaltar que, neste trabalho, sem prejuízo das outras elaborações teóricas a respeito, adotamos o conceito de Estado de Direito Agroambiental para explicar as estruturas de proteção já existentes no ordenamento jurídico brasileiro.

A preferência por este termo se justifica pelo fato de o considerarmos mais adequado para enfrentar os desafios no contexto da Amazônia, sempre tão marcada pelos conflitos pela terra, pela histórica oposição entre preservação ambiental e desenvolvimento e pelo seu papel fundamental no cenário agrário, ambiental e econômico mundial.

Em complemento, se já é amplamente aceita a dependência da existência humana relacionada a preservação da biosfera, assim como a importância do combate às desigualdades econômicas e sociais para o êxito no enfrentamento aos problemas ambientais²³, a estruturação do modelo de Estado precisa considerar em seu cerne a dimensão agrária em conjunto com a dimensão ambiental.

O Marco conceitual da política agroambiental remete à Europa na década de 80, diante da necessidade de dar resposta à problemas provenientes atividade agropecuária.

Porém, com o agravamento da crise econômica, ambiental e o aumento da desigualdade no campo, surge a necessidade de expandir esse modelo aos outros setores do desenvolvimento - agropecuário, florestal, pesca e aquicultura- com o objetivo de diminuir os impactos ambientais negativos, otimizar a produção e garantir a preservação dos recursos naturais, aliados à redução da pobreza no campo e garantia da segurança alimentar²⁴.

²¹ MATTOS NETO, Antônio José. **Estado de Direito Agroambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010, pg. 147

²² SANTOS, Boaventura de Souza, 1994 *apud* MATTOS NETO, Antônio José, 2010, pg. 147-148.

²³ *idem*

²⁴ ONU. **Diretrizes Voluntárias Para As Políticas Agroambientais Na América Latina e No Caribe**. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO. Santiago, 2017. Disponível em:

Para melhor representar a síntese da simbiose entre Direito Agrário e Direito Ambiental, o Direito Agroambiental pode ser definido como:

um conjunto de normas jurídicas, sob o olhar constitucional dos direitos humanos, com o fim de regular o uso da terra, a atividade agrária e suas relações, com base no princípio da função social da propriedade, no contexto do Estado democrático de direito²⁵

Pois, o direito agrário, regente da relação produtiva do ser humano com a terra e seu consequente viés econômico, possui papel fundamental no desenvolvimento econômico, da atividade desenvolvida, das pessoas que a desenvolvem e da sociedade. É o que se depreende do seguinte conceito: “Direito Agrário é o conjunto de normas que asseguram a vida e o desenvolvimento econômico da agricultura e das pessoas que a ela se dedicam profissionalmente.”²⁶

Não obstante, já não é mais aceitável a concepção de direito agrário que persegue somente o desenvolvimento econômico, há de se perseguir, conjuntamente, o social e o ambiental. Esta forma de desenvolvimento traduz-se em desenvolvimento associado à proteção ambiental, no qual o ser humano é parte integrante do meio ambiente²⁷. Vertente que encontramos representada na seguinte definição:

Direito Agrário é o conjunto de princípios e normas que, visando a imprimir função social à terra, regulam relações afeitas à sua pertença e uso, e disciplinam a prática das explorações agrárias e da conservação dos recursos naturais²⁸

A dimensão agrária do Estado de Direito Agroambiental já presente na Constituição Federal de 1988 está diretamente descrita no Art. 184 ao 191. Podemos entender o Capítulo II – Da política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária – como o núcleo normativo da dimensão agrária do Direito Agroambiental.

Porém, é incorreto afirmar que a dimensão agrária se resume a este título da Constituição, pois ela se estende por todo o texto constitucional. A função social da propriedade, por exemplo, é princípio informador do Direito Agroambiental com fundamento

<http://www.fao.org/3/a-i5462o.pdf> Acesso em: 04 jan. 2021.

²⁵ MATTOS NETO, Antônio José de. **Curso de direito agroambiental brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, pg. 24.

²⁶ Cardozo, Malta, 1953 *apud* Manual de Direito Agrário. Luly Rodrigues da Cunha Fisher (Org). Belém: UFPA, 2018. 336p.

²⁷ MATTOS NETO, Antônio José. **Estado de Direito Agroambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010. Pg. 143.

²⁸ LARANJEIRA, Raymundo. **Direito agrário brasileiro: em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero** (Org.). São Paulo: LTr., 1999, p. 293.

no Título de direitos e garantias fundamentais, presente no Art. 5º, XXIII da Lei maior.

Este princípio é evocado ao longo de diversos artigos da Constituição Federal, algumas delas como requisito de manutenção da propriedade, a exemplo do Art. 184 da Constituição Federal que dispõe sobre o instituto da desapropriação para fins de reforma agrária das propriedades que não estejam cumprindo sua função social.

O Art. 170, III da Constituição Federal dispõe sobre a função social como princípio a ser observado pela atividade econômica. Este também se aplica às atividades econômicas desenvolvidas pelo Estado, conforme se depreende do Art. 173, §1º, I.

Destacamos aqui o disposto no Art. 186 da Carta Magna, este demonstra a preocupação do legislador constituinte em dispensar tratamento especial ao cumprimento da função social da propriedade rural, definindo requisitos a serem atendidos, simultaneamente, para o seu satisfatório cumprimento: 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 trabalhadores²⁹.

Ao fixar a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente como um dos requisitos necessários ao cumprimento da função social pela propriedade rural, o art. 186 da lei maior traz à baila a necessidade de interpretação integrativa da matéria agrária e ambiental.

Assim, atividade agrária possui papel de suma importância na produção de riqueza, na produção de alimentos e no desenvolvimento da sociedade. Porém, mesmo diante da sua importância econômica, a atividade agrária pode e deve ser limitada pelos princípios informadores do direito agroambiental, a saber o princípio da função socioambiental da propriedade, o princípio de consideração e respeito ao socioambientalismo e princípio da conservação dos recursos ambientais³⁰.

Na dimensão ambiental, o Art. 225 da Constituição Federal constitui o seu núcleo normativo, o qual, no mesmo sentido da dimensão agrária, se estende por diversos dispositivos constitucionais que dispõem sobre a matéria ambiental, direta ou indiretamente. Sendo indispensável a interpretação integrativa desses dispositivos, sob pena de fragmentação do próprio direito e de uma proteção deficitária do bem jurídico tutelado³¹.

²⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em <www.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em 28 jan. 21

³⁰ MATTOS NETO, Antonio José de. **Curso de direito agroambiental brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, pg. 38-59.

³¹ FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato. *A Expressão dos Objetivos do Estado de Direito*

Ao final do caput do artigo acima mencionado, atribui-se o dever de preservar e defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado não só ao poder público – o que já descentraliza a competência para todas as esferas de poder – mas a toda a coletividade.

Esta disposição do núcleo normativo remete a outras disposições presentes na Constituição Federal, como o Art. 23, VI do mesmo diploma legal, o qual reafirma a competência comum entre todos os entes da federação de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

No mesmo sentido, o Art. 24, VI da lei maior determina a competência concorrente para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

No que tange ao dever atribuído também à coletividade, o que se entende como não somente ao poder público instituído, mas também a qualquer cidadão, o Art. 5º, LXXIII – institui o remédio constitucional da ação popular anular ato lesivo ao meio ambiente, entre outras hipóteses. Em sentido similar, o Art. 129 da Constituição Federal institui como função do Ministério Público promover inquérito e ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Por fim, apesar de não estar formalmente posicionado no Art. 5º, no rol dos direitos fundamentais, ao que todos possuem direito de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, acrescido da definição como bem de uso comum e essencial a vida, há de se reafirmar a existência de uma fundamentabilidade material³² no conteúdo do Art. 225. Assim, o conteúdo do Art. 225 deve ser entendido como:

um enunciado de direito fundamental que expressa a norma do direito fundamental ao ambiente. Trata-se de uma norma de direito fundamental porque, expressamente, dispõe que todos têm direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, considerado como um bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, não devendo haver dúvida de que se trata de um direito fundamental. Além disso, deve-se acrescentar, conforme já assinalado, que a norma do art. 225 vincula juridicamente a atuação do Legislativo, do Executivo e do Judiciário. A possibilidade de controle jurisdicional da realização do direito ao ambiente deixa claro que se trata de um direito fundamental.³³

Feitos os destaques sobre alguns dos elementos integrativos do Estado de Direito

Ambiental na Constituição Federal de 1988. In: CAETANO, Matheus Almeida; FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Repensando o estado de direito ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. 272p. (Coleção Pensando o Direito no Século XXI; Vol.3)

³² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003, 7. ed., pg. 379.

³³ GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. **Direito Fundamental ao ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, pg. 26.

Agroambiental presentes na Constituição Federal, passaremos a breve sistematização das demais estruturas que compõe o Estado de Direito Agroambiental, no âmbito legislativo infraconstitucional, no âmbito da estrutura executiva de proteção, fiscalização e fomento, bem como os meios de participação popular.

2.3 Elementos jurídicos formadores do Estado de Direito Agroambiental brasileiro

A Constituição Federal, como vimos anteriormente, é o marco da consagração do arquétipo jurídico que compõe o Estado de Direito Agroambiental. Porém, antes dela, alguns diplomas legais já regulavam, mesmo que de maneira esparsa, a matéria agroambiental.

A interpretação integrativa da Constituição Federal em conjunto com os títulos legais já existentes exigiu a regulação e criação de estruturas capazes de garantir a proteção ao meio agroambiental.

Assim, antes de investigarmos os retrocessos nos meios de proteção agroambiental, identificamos neste capítulo algumas das estruturas que fazem parte do arquétipo jurídico decorrente dos ditames constitucionais, ou anteriores à Constituição, tais como a legislação, os órgãos especializados e os meios democráticos de fiscalização, com a finalidade de melhor entendimento sobre as estruturas disponíveis de controle e fiscalização.

2.3.1 A legislação

Como vimos, a Constituição Federal possui o núcleo normativo³⁴ através do qual se irradiam os mandamentos fundantes da matéria agroambiental brasileira. Porém, antes dela, o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), elaborada no fervor da luta pela terra no Brasil, cita-se o 1º Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil, realizado em 1961, é tido como a mais importante fonte da dimensão agrária. Anteriormente a sua elaboração, os conflitos agrários eram resolvidos no âmbito do código civil.

Tal diploma legal edificou a função social em ditames semelhantes a que conhecemos hoje, explicitando a relação entre a propriedade e o labor daqueles que nela produzem, unindo à sua utilidade econômica, social e ambiental.

Dessa forma, logo em seu primeiro artigo estabeleceu como objetivo a melhor

³⁴ FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato. **A Expressão dos Objetivos do Estado de Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988**. In: CAETANO, Matheus Almeida; FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Repensando o estado de direito ambiental*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. 272p. (Coleção Pensando o Direito no Século XXI; Vol.3)

distribuição da terra para fins de se atender os princípios da justiça social e o aumento da produtividade. Com o termo melhor distribuição, percebe-se a intenção do legislador de combater o latifúndio e o minifúndio, além de perseguir a reforma agrária como fim.

Decorrem da Constituição Federal e do Estatuto da Terra diversas leis e decretos objetivando o regulamento e complementação dos mesmos. Destaca-se a lei 8.629/93 que regula os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária e a Lei 6969/81 que dispõe sobre usucapião de imóveis rurais.

Para a interpretação do Estatuto da Terra, destaca-se os Decretos de número 55.891/65 e 56.792/65 para a sua regulamentação e definição dos seus institutos e o decreto nº. 59.792/1965, importante instrumento regulador do ITR, com fins de desestimular a manutenção das propriedades que não cumpram a sua função social.

No que tange a dimensão ambiental do universo jurídico agroambiental, no que pese a existência de instrumentos jurídicos reguladores anteriores, podemos classificar como marco do início da política governamental a criação do Código das Águas (Decreto n. 24.643/34) e do Código Florestal (decreto n. 23.793/34 e atual Lei 12.651/2012), a adoção do Código da pesca (Decreto -Lei nº 794/1938 e atual Lei nº 11.959/2009) e o do Código da Mineração (Decreto-Lei n. 227/67).

Percebe-se que, de maneira geral, os diplomas legais acima citados tinham como objetivo o gerenciamento dos recursos naturais. Até então, conforme demonstrado, o objeto de regulamentação se restringia aos recursos naturais que faziam parte do interesse econômico nacional, sob a ótica utilitarista, carecendo de uma política integral de desenvolvimento econômico e proteção ambiental³⁵.

Assim, diante de grande pressão interna e externa, leia-se os grandes movimentos em prol da reforma agrária e em defesa do meio ambiente, e dos eventos internacionais como a Conferência de Estocolmo de 1972, cresce a pressão para a criação de um sistema efetivo e integrado da política agroambiental brasileira.

Aliado a isso, cita-se o fato de que alguns organismos internacionais exigiam a existência de um órgão de política integrativa como critério para a liberação de crédito de financiamento de obras no país, o que, durante a ditadura militar, significava conseguir financiar o “milagre econômico” do país³⁶.

³⁵ SANTIAGO, Thais Muniz Ottoni. **Análise de Instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2012, pg. 15.

³⁶ VILA, Eduardo. **Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986): Do Ambientalismo à Ecológica**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 1, n. 3, 1987, pg. 7. disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/S5D00005.pdf>> Acesso em: 25 jan. 21

Nesse contexto, podemos dizer que a necessária fase de integração se inaugurou com a criação da antiga SEMA (Secretaria Especial do Meio Ambiente) por meio do decreto nº 73.030/73.

A aprovação da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6938/81) trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro a integração necessária dos instrumentos de proteção através da Criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente. Este exigiu a criação de diversas estruturas executivas capazes de dar concretude à política agroambiental brasileira, conforme veremos a seguir, destaca-se a criação do IBAMA, através da fusão dos órgãos Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE, da Superintendência da Borracha – SUDHEVEA e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF

2.3.2 Órgãos especializados

Com o advento do Plano Nacional do Meio Ambiente, foram definidas as finalidades e objetivos da política ambiental no Brasil. Para dar vazão a esses objetivos foi necessária criação de meios executivos para a sua efetivação. Assim, a Lei cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, que conta com:

os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental³⁷

Assim, a estrutura do SISNAMA conta com:

Como órgão superior, o Conselho de Governo para Assessorar o Presidente da República, com a função de formular a política nacional e as diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais.

Como órgão consultivo e deliberativo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, com a função de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes para o meio ambiente, além de deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente equilibrado, dentro dos limites de sua competência.

Como órgão central, o Ministério do Meio Ambiente – MMA, com a função de planejar, coordenar e supervisionar, na esfera federal, a política nacional e as diretrizes

³⁷ BRASIL. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Brasília, DF, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm> Acesso em: 25 jan. 21.

governamentais fixadas para o meio ambiente.

Como órgão executor, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, com a função de executar e fazer executar, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, observando-se a respectiva competência.

Como órgãos seccionais, os órgãos e entidades estaduais, com a função de executar programas e projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, na jurisdição Estadual.

Como órgãos locais, os órgãos e entidades municipais, com o objetivo de fiscalizar as atividades acima citadas, nas jurisdições municipais.

No que pese a estrutura institucional de proteção agroambiental acima esquematizada, muito se discute sobre a real aplicabilidade dos instrumentos definidos no Art. 9º do PNMA e sobre a efetivação da descentralização das políticas ambientais, sobre tudo em razão da baixa quantidade de órgãos consultivos municipais e órgãos locais para fiscalização da política ambiental estadual.³⁸

Na dimensão agrária, mais uma vez há grande influência internacional no contexto de criação de estruturas especializadas em política agroambiental. Após a Carta Punta Del Leste, a qual expressou preocupação com a situação agrária e fundiária dos países das América Latina, avocou-se a competência privativa da União para legislar sobre Direito Agrário, culminando com a criação do Estatuto da Terra³⁹.

Como vimos, o Estatuto da Terra traça diversos objetivos a fim de perseguir uma melhor distribuição de terras, criando, por esse motivo, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA; o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário- INDA e o Grupo Executivo da Reforma Agrária- GERA.

Posteriormente, através do Decreto-Lei nº 1.110/1970, esses dois órgãos foram substituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, o qual podemos destacar como importante órgão agrário e fundiário.

No contexto regional, contamos com a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, criada com o objetivo de coordenar a ação federal na Amazônia visando o fomento do desenvolvimento regional, utilizando como agente financeiro o Banco da

³⁸ SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. **Descentralização da política ambiental no Brasil**. Soc. estado., Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 291-314, Dec. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922003000100014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 Jan. 21.

³⁹ MATTOS NETO, Antônio José. **Estado de Direito Agroambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010. Pg. 143

Amazônia S.A – BASA.

2.3.3 A Jurisdição

Como parte integrante do sistema de proteção agroambiental, o Poder Judiciário conta com as Varas Agrárias e, em âmbito regional, os Juizados Especiais com competência para processamento de crimes ambientais junto às Varas Agrárias do Estado do Para. Estas são estruturas fundamentais na busca incessante pela reforma agrária e pela justiça social.

Porém, mesmo diante da importância dessas estruturas na busca pela reforma agrária, há três argumentos divergentes necessários para a evolução desse instrumento, sob aspecto jurídico e prático da organização da justiça agrária,

No Art. 126 o legislador constituinte define que, para dirimir conflitos fundiários, é de competência da Justiça Estadual designar juízes de entrância especial, com competência exclusiva para questões agrárias.

O primeiro ponto questionável reside na fragmentação originária da justiça ao estabelecer a competência residual à justiça estadual de uma matéria que é de competência federal. Uma vez que a própria Constituição Federal define que a competência será dos juízes federais quando os conflitos fundiários tiverem a União, entidade autárquica ou empresa pública federal como autoras, rés, assistentes ou oponentes, além das ações de desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária.⁴⁰

O segundo ponto consiste na não criação de um sistema de justiça agrária, nos moldes da justiça do trabalho ou eleitoral, diante da importância da questão agrária para o Brasil e da latente necessidade de se alcançar uma justa distribuição de terra no país.⁴¹

O terceiro ponto importante a ser levantado consiste na determinação, mesmo que no âmbito da justiça estadual, da competência para dirimir somente conflitos fundiários, em detrimento de todos os conflitos agrários, gênero daqueles⁴².

2.3.4 A participação popular

Ao definir o meio ambiente como bem de uso comum do povo, cabendo ao Poder

⁴⁰ FERREIRA, Valéria Aroeira B. D; DE JESUS, A. Marcos Da S. **A justiça agrária na Constituição Federal.** Revista de Informação legislativa. Brasília a. 34 n. 136 out./dez. 1997, pg. 342

⁴¹ *Idem*

⁴² *Idem*

Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo⁴³, o legislador constituinte eleva-o a nível de direito difuso e, também, exalta o aspecto democrático nos meios de fruição e proteção desse bem.

Assim, na própria Constituição Federal há o instrumento da ação popular contra ato lesivo ao meio ambiente e a possibilidade de realização de referendo sobre lei com pauta ambiental. Porém, na esfera infraconstitucional e internacional, há diversos instrumentos capazes de garantir a participação popular, em maior ou menor grau, nas esferas decisivas da pauta ambiental, é o que se depreende da seguinte sistematização:

Na esfera infraconstitucional, há inúmeros instrumentos normativos que regulamentam a participação popular ambiental, merecendo destaque para a lei da ação popular (BRASIL, 1965), a lei da ação civil pública (BRASIL, 1985), a lei do Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (Brasil, 1981), a lei de acesso à informação ambiental (BRASIL, 2003), bem como, destaque para resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente, dos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente e para as normas internacionais ratificadas pela República Federativa do Brasil, ampliando, assim, o rol dos legitimados que participam nos processos decisórios de questões ambientais, Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 19 (ONU, 1948), Declaração de Estocolmo (ONU, 1972), Convenção de Aarhus, garantindo direitos públicos em matéria de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça, nos processos de tomada de decisões governamentais sobre assuntos relativos ao ambiente local, nacional e transfronteiriço (CEE/ONU, 1988), Convenção N. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (OIT, 1989), Princípios 19 e 20, Declaração do Rio, Princípios 10, 18 e 19 e Agenda 21, Capítulo 40 (ONU, 1992).⁴⁴

A participação popular em matéria ambiental é extraída do sentido do Art. 225 da Constituição Federal e pode ser entendida através das modalidades de participação direta, indireta e semidireta.

A participação direta entende-se, mais especificamente, pela possibilidade de ajuizamento de Ação Popular, nos termos do artigo 5º, LXXIII da Constituição Federal e Lei 4.717/1965. Já a indireta e semidireta, no campo legislativo, entende-se pela eleição de representantes do povo, os quais possuem legitimidade de inovar na legislação da matéria, e, pela iniciativa popular de projetos de lei em matéria ambiental, respectivamente. Na seara da participação popular semidireta, destaca-se ainda aquela exercida por “associações civis sem fins lucrativos, as fundações privadas, as organizações não governamentais ambientalistas em

⁴³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em <www.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em 28 jan. 21

⁴⁴ SOUSA, Francisco Joscilê de. BENATTI, José Heder. **Participação popular ambiental direta judicial e administrativa no município de Redenção, Pará**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 05, Ed. 01, Vol. 08, pp. 92-110. Janeiro de 2020. ISSN: 2448-0959. Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/participacao-popular-ambiental>> Acesso em: 28 jan. 21.

geral, a Ordem dos Advogados do Brasil, o Ministério Público Estadual e Federal e a Defensoria Pública Federal e Estadual.”⁴⁵

Importante frisar, ainda, que não se mostrava suficiente a legitimidade dada à essas entidades de promover ações judiciais com o objetivo de reparação de danos ambientais, foi preciso dar tratamento processual adequado a essas ações – o que não se mostrava suficiente no âmbito do Código de Processo Civil -. Este tratamento adequado somente foi possível com o advento da Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), importante pilar do microsistema processual coletivo.⁴⁶

Além disso, a legislação brasileira conta com inúmeros outros instrumentos que possibilitam a participação popular em matéria agroambiental, como a Lei nº 7.802/89, a qual em seu o artigo 5º enumera as entidades legitimadas a requerer o cancelamento ou a impugnação de registro de agrotóxicos e afins, arguindo prejuízos ao meio ambiente, à saúde humana e dos animais;

A Lei nº 9.605/98, art. 70, §2º que prevê a possibilidade de qualquer pessoa, constatando infração ambiental, possa dirigir representação às autoridades (Funcionários dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, Capitâneas dos Portos e do Ministério da Marinha) para efeito do exercício do seu poder de polícia

O Art. 3º da Resolução de nº 237 do CONAMA que estabelece previsão de realização de audiências públicas em licenciamentos para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio, hipótese em que se exigirá, também, o estudo de impacto ambiental;

Por fim, vale citar a possibilidade de participação popular nos órgãos deliberativos de matéria ambiental, seja na esfera federal, através do CONAMA, ou na esfera estadual ou municipal.

3 DOS RETROCESSOS NO ESTADO DE DIREITO AGROAMBIENTAL NO BRASIL, DURANTE A GESTÃO PRESIDENCIAL DE JAIR BOLSONARO

Após o desenvolvimento sobre o Estado de Direito Agroambiental no Brasil, bem como das estruturas que o compõe, este capítulo cuida da análise das mudanças nessas

⁴⁵ *idem*

⁴⁶ BALEEIRO NETO, Diógenes. **Tutela jurisdicional do meio ambiente: uma análise crítica da legitimidade processual coletiva nas demandas ambientais.** Dissertação (mestrado) - Escola Superior Dom Helder Câmara ESDHC, 2013. 104 f, pg. 51. Disponível em <http://domhelder.edu.br/wp-content/uploads/arquivos_dissertacoesdefendidas/51533df40fb8c54ed075a93ca5dd57bf.pdf>

> Acesso em 28 jan. 21

estruturas componentes do direito agroambiental que, juntas, em maior ou menor grau, são capazes de imprimir um verdadeiro estado de retrocesso ao arquétipo jurídico de proteção agroambiental brasileiro.

Na pesquisa documental empregada utilizou-se como recurso a análise de dispositivos infralegais editados pelo governo federal, na pasta do meio ambiente, e publicados no painel de atos normativos do site do Ministério do Meio Ambiente, tendo como marco o início do mandato presidencial de Jair Bolsonaro, contabilizados até 31 de dezembro de 2020.

A partir deste marco, as medidas de maior importância, no sentido de proporcionar maior alteração e maior potencial lesivo a ordem jurídica agroambiental, foram categorizadas como medidas de retrocesso normativo e retrocesso institucional, este abarca os retrocessos nos órgãos executivos, deliberativos e consultivos e retrocessos no INCRA enquanto executor da política fundiária e de reforma agrária.

3.1 Do Retrocesso Normativo

Segundo o painel de legislação ambiental do Ministério do Meio Ambiente⁴⁷, de 01 de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2019, o poder executivo federal editou 91 atos normativos que versam sobre a pauta ambiental.

Já no período de 01 de janeiro de 2020 a 31 de dezembro de 2020, o Poder Executivo Federal, por meio de seu Ministro de Estado, editou 562 atos normativos, como temas como: Institucional, Meio Ambiente, Energia, Biodiversidade, Desastres, Pesca, Amazônia, Marinho, Florestas, Mineração, Agricultura, Águas, Terras, Mudança do clima, Transporte de cargas, Indígena, Poluição e Antártica.

Importante frisar, os dados acima citados sobre os atos normativos do ano de 2020 não foram disponibilizados no painel legislativo do Ministério do Meio Ambiente. No que pese a grande quantidade de atos normativos editados no ano de 2020 – 562 -, o painel legislativo do Ministério do Meio Ambiente não sofreu nenhuma atualização de atos normativos no ano de 2020.

A análise dos retrocessos na área normativa aqui realizada abará os atos normativos capazes de alterar direta ou indiretamente o regramento das relações agroambientais. A alteração em si não é o objeto desse estudo e, sim, os atos normativos que apresentam efetiva

⁴⁷ MINISTÉRIO DO MEIO AMBEINTE. **Painel De Legislação Ambiental**, 2019. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiZGEyMzBkMWYtNzNiMS00ZmIyLTg5YzgtZDk5ZWE5ODU4ZDg2IiwidCI6IjJmE5LTNmOTMtNGJiMS05ODMwLTZyZNDY3NTJmMDNINCIsImMiOiF9>> Acesso em: 01 fev. 21

lesão ou potencial lesivo e alto risco de retrocesso, com consequências negativas ao dever de tutela do Estado e da sociedade ao meio agroambiental.

Entre os atos de retrocesso normativo destacamos: I – O despacho de nº 7036900/2020-GABIN, emitido pela presidência do IBAMA que possibilita a exportação de madeira sem fiscalização; II – O Decreto nº 10.347/2020 emitido pelo Ministério do Meio Ambiente que transfere o poder concedente de florestas públicas; III – O Despacho de nº 4.410/2020 do Ministério do Meio Ambiente que impõe a desproteção normativa à Mata Atlântica.

3.1.1 Despacho de nº 7036900/2020-GABIN do IBAMA – Possibilidade de exportação de madeira sem fiscalização.

No dia 26 de fevereiro de 2020, emitido pelo atual presidente do IBAMA, o Despacho de nº 7036900/2020-GABIN mudou a interpretação e suspendeu os efeitos da Instrução Normativa n.º 15/2011 quanto à exigibilidade da autorização para exportação de madeira nativa nela prevista.

O despacho se deu em resposta à solicitação da Associação Das Indústrias Exportadoras De Madeira Do Estado Do Pará (AIMEX) e a Associação Brasileira De Empresas Concessionárias Florestais (CONFLORESTA).

As associações solicitaram, por meio de ofício conjunto que fosse declarada a inexigibilidade da autorização para exportação de madeira nativa emitida pelo IBAMA, nos termos da Instrução Normativa n.º 15/2011, pois, segundo as associações, o Documento de Origem Florestal (DOF) – seria o suficiente para atestar a legalidade da exportação.

Porém a Instrução Normativa n.º 15/2011 e o Documento de Origem Florestal (DOF) são instrumentos distintos que regulamentam momentos diferentes do processo de exportação. A principal diferença guardada entre estes instrumentos reside no fato de que o DOF é um documento que indica a autorização somente do transporte até o ponto de exportação da madeira, não dispendo sobre os critérios legais para a exportação em si, enquanto a Instrução Normativa n.º 15/2011 estabelece todos critérios legais para a exportação.

Além disso, o DOF é documento expedido pelo SINAFLORE - sistema de informação do IBAMA – que é alimentado pelas próprias empresas exportadoras de madeira. Na prática, a inexigibilidade dos critérios da Instrução Normativa n.º 15/2011, permitida pelo Despacho de nº 7036900/2020-GABIN editado pela presidência do IBAMA, permite que as próprias empresas exportadoras de madeira sejam as responsáveis pela fiscalização da prática, o que compromete sobremaneira o combate ao desmatamento e à exortação de madeira ilegal.

Em flagrante ilegalidade, contrariando laudo técnico da própria instituição IBAMA, o Despacho interpretativo, acolheu o pedido das associações e extinguiu a exigência de fiscalização contida na IN nº 15/2011, alegando a revogação tácita desta Instrução normativa devido a intuição do DOF e do Sinaflor. Na prática, o IBAMA se eximiu da obrigação de exercer seu poder de polícia, bem como ignorou os ditames legais regentes da exportação de madeira.

O artigo 225 da Constituição Federal em seu §3º define que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”⁴⁸

Percebe-se que o legislador constituinte empregou força constitucional a todos os meios de combate às atividades lesivas, na esfera administrativa, penal e civil, sendo de responsabilidade do Poder público a oferta dos instrumentos de concretização dos meios de proteção.

Assim, a edição do despacho em análise, como ato infralegal que fere os ditames constitucionais e ignora as regras já estabelecidas de regulamentação de exportação, pode caracterizar-se como flagrante tentativa de flexibilização ou desregulamentação da legislação ambiental na matéria, resultando em doloso retrocesso nos meios de proteção à devastação florestal.

3.1.2 Decreto nº 10.347/2020 do Ministério do Meio Ambiente (MMA): Autorização de transferência do poder concedente de florestas públicas

No mesmo sentido de flexibilização e desregulamentação das normas, o Decreto nº 10.347, de 14 de maio de 2020, transferiu a função de poder concedente de florestas públicas do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

A Lei nº 11.284/2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável estabelece em seu capítulo sobre o Poder Concedente:

Art. 49. Cabe ao poder concedente, no âmbito de sua competência, formular as estratégias, políticas, planos e programas para a gestão de florestas públicas e, especialmente:
I - definir o Paof;

⁴⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em <www.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em 28 jan. 21

II - ouvir o órgão consultivo sobre a adoção de ações de gestão de florestas públicas, bem como sobre o Paof;
 III - definir as áreas a serem submetidas à concessão florestal;
 IV - estabelecer os termos de licitação e os critérios de seleção;
 V - publicar editais, julgar licitações, promover os demais procedimentos licitatórios, definir os critérios para formalização dos contratos para o manejo florestal sustentável e celebrar os contratos de concessão florestal;
 VI - planejar ações voltadas à disciplina do mercado no setor florestal, quando couber.
 § 1º No exercício da competência referida nos incisos IV e V do caput deste artigo, o poder concedente poderá delegar ao órgão gestor a operacionalização dos procedimentos licitatórios e a celebração de contratos, nos termos do regulamento.
 § 2º No âmbito federal, o Ministério do Meio Ambiente exercerá as competências definidas neste artigo.⁴⁹

Pela leitura do artigo acima citado, percebe-se que a competência do poder de concessão de florestas públicas é atribuída ao Ministério do Meio Ambiente, podendo esse delegar a operacionalização, não o poder concedente em si.

Desta feita, há uma extrapolação no poder regulamentar na edição do o Decreto nº 10.347, de 14 de maio de 2020, o qual, ao delegar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) o poder de concessão de florestas públicas, gera uma verdadeira crise entre os princípios norteadores da gestão de florestas públicas e a competência do MAPA.

O Art. 2º da Lei nº 11.284/2006 dispõe que constituem princípios da gestão de florestas públicas: “I - a proteção dos ecossistemas, do solo, da água, da biodiversidade e valores culturais associados, bem como do patrimônio público;”⁵⁰

O respeito a esses princípios somente é possível, caso as ações que envolvem o bem jurídico tutelado estejam sistematizadas em conjunto com outras ações e estruturas capazes de garantir a proteção dos ecossistemas, do solo, da água, da biodiversidade, etc.

Desta feita, a gestão de florestas públicas sob responsabilidade do MAPA torna flagrante a ilegal inovação legislativa realizada pelo decreto, a crise de competência e a potencial ofensa ao bem jurídico tutelado, uma vez que as áreas de competência do MAPA constituem áreas de interesses distintos aos princípios basilares da gestão de florestas públicas.

Entendimento semelhante encontra-se na decisão que suspendeu em caráter liminar, por iniciativa de Ação Popular, o decreto analisado:

Voltando ao caso concreto, a preferência pelo Ministério do Meio Ambiente, apesar de a gestão das florestas públicas dever ser articulada com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, é exatamente para que esse último não avance sem ruído, sem estrépito, de modo vagaroso na gestão das florestas públicas, e pouco a pouco escanteie o Ministério do Meio Ambiente.⁵¹

⁴⁹ BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Brasília,DF, mar 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm Acesso em: 02 fev. 21

⁵⁰ *idem*

⁵¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª região). Sentença. **Ação Popular nº 1013760-70.2020.4.01.3900**. 1ª

Desta feita, percebe-se a clara oposição entre os interesses legalmente impostos à gestão de florestas públicas e os interesses institucionais e econômicos inerentes ao MAPA, o que a delegação do poder de concessão de florestas públicas implicaria em flagrante isenção da obrigação de tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.1.3 Despacho nº 4.410/2020: do Ministério do Meio Ambiente: Aplicação da lei geral em detrimento da mais específica e desproteção normativa à Mata Atlântica.

Seguindo a tendência de flexibilização dos meios de proteção através de atos normativos infralegais, o Despacho 4.410/2020 do Ministério do Meio Ambiente aprovou a Nota Técnica de nº 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU e o parecer de nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU, emitidos pela Advocacia-Geral da União, e alterou o entendimento contido no Despacho MMA 64.773/2017.

O Despacho MMA 64.773/2017, alterado pelo outro despacho ora em análise, continha entendimento consolidado sobre a aplicação da Lei da Mata Atlântica – Lei nº 11.428/2006 em detrimento do Código Florestal - Lei nº 12.651/2012, em homenagem ao princípio da especialidade.

Com esta alteração e atual prevalência do novo despacho - Despacho 4.410/2020 – O Ministério do Meio Ambiente permitiu a não aplicação da lei específica, Lei da Mata Atlântica, para que sejam aplicáveis as regras mais brandas contidas na lei geral, Código Florestal.

Diferente, do Código Florestal, a Lei da Mata Atlântica não permite a consolidação em áreas desmatadas ilegalmente. Assim, através da aplicação do novo despacho, seria possível permitir consolidação das áreas de preservação permanente (APPs) desmatadas até julho de 2008, conforme entendimento do Código Florestal.

Percebe-se que, claramente, o objetivo do Despacho 4.410/2020 é flexibilizar as leis de proteção através de ato infralegal, em flagrante violação do dever de tutela constitucionalmente imposto. No caso específico em comento, há, também, a violação dos princípios da especialidade e da prevalência da lei mais benéfica ao bem jurídico tutelado.

3. 2 Dos Retrocessos Institucionais

Vara Federal Cível da SJPA. 08 de julho de 2020. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/sentenca-suspende-decreto-que-transferiu-do-mma-para-o-ministerio-da-agricultura-o-poder-de-concessao-de-florestas-publicas#:~:text=A%20Justi%C3%A7a%20Federal%20suspendeu%20os,Pecu%C3%A1ria%20e%20Abastecimento%20\(Mapa\)](http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/sentenca-suspende-decreto-que-transferiu-do-mma-para-o-ministerio-da-agricultura-o-poder-de-concessao-de-florestas-publicas#:~:text=A%20Justi%C3%A7a%20Federal%20suspendeu%20os,Pecu%C3%A1ria%20e%20Abastecimento%20(Mapa).). Acesso em: 02 fev. 21.

Os retrocessos nas estruturas institucionais integrantes do Estado de Direito Agroambiental podem ser percebidos, a nível Federal, através de dois principais aspectos: A reestruturação e diminuição da autonomia administrativa dos órgãos executivos, consultivos e deliberativos integrantes do SISNAMA.

Seguindo a metodologia de destacar as alterações feitas pelo Governo Executivo Federal, de 2019 a 2020, que apresentam efetiva lesão ou alto potencial lesivo ao sistema de proteção agroambiental, nesta seção busca-se demonstrar esse retrocesso através do destaque de modificações realizadas nos Órgãos executivos – IBAMA e ICMBIO, nos órgãos consultivos – CONAMA, e no órgão responsável pela política fundiária e de reforma agrária – INCRA.

3.2.1 Dos Retrocessos Nos Órgãos Executivos

O Art. 6º da Lei nº 6.938/1981 institui a cooperação entre os diversos entes federados e a estruturação do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, da seguinte forma:

- I – [como] órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;
- II – [como] **órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)**, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;
- III – [como] órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente [posição hoje ocupada pelo Ministério do Meio Ambiente];
- IV – [como] **órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes**, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;
- V – [como] Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;
- VI – [como] Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;⁵²

Entre os retrocessos na ordem dos órgãos executivos, Decreto nº 10.341, de 06 de maio

⁵² BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Brasília, DF, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm> Acesso em: 02 fev. 21

de 2020 – Subordinação do IBAMA e ICMBIO ao Ministério da Defesa, a pretexto da Garantia da Lei e da Ordem.

Com este decreto, no que tange as ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais, direcionada ao desmatamento ilegal e o combate a focos de incêndio, não somente o IBAMA e ICMBIO como, também, Polícia Federal e FUNAI perderam seus poderes operacionais. Nos termos do Art. 3º “O Ministro de Estado da Defesa definirá a alocação dos meios disponíveis e os Comandos que serão responsáveis pela operação.

Na prática, o decreto em comento estabelece uma crise de competência ao se confrontar com o disposto no Art. 6º da Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a competência do IBAMA e ICMBIO enquanto órgãos executores.

Entre a ameaça de retrocesso institucional podemos destacar, em razão do possível impacto na estrutura do Estado de Direito Agroambiental e seu grande potencial lesivo, a edição da Portaria nº 524, de 1º de outubro de 2020, a qual institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, grupo de trabalho para análise sobre possível fusão entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes.

A reestruturação das estruturas prestadoras de serviços públicos está incluída no arco da discricionariedade lícita do poder público. Porém, estes atos discricionários devem estar subordinados aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além disso, impera sobre o dever de tutela do Estado Brasileiro que, a decisão administrativa, pautada nos princípios constitucionais, não imponha retrocessos no que tange os direitos agroambientais.

3.2.2 Dos Retrocessos Nos Órgãos Consultivos E Deliberativos

Como parte fundamental do arquétipo jurídico formador do Estado de Direito Agroambiental, os órgãos consultivos e deliberativos garantem a participação popular indispensável na formulação de políticas públicas em matéria agroambiental.

Dentre os principais retrocessos na participação popular na formulação de políticas agroambientais no âmbito do SISNAMA, podemos destacar a edição do Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019, o qual imprimiu uma redução drástica na representatividade das entidades da sociedade civil no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

No que tange a participação popular representada pelas entidades de trabalhadores e da sociedade civil, a representação passou de 22 para 4 representantes. Destes 4 representantes,

todos devem ser de entidades ambientalistas de âmbito nacional inscritas, há no mínimo um ano, no CNEA.

Antes do decreto em comento, a escolha das entidades ambientalistas era feita por meio de processo eleitoral dentre as entidades cadastradas no CNEA, com o advento do decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019 essa escolha se dará por sorteio. Além disso, o mandato das entidades ambientalistas foi reduzido de 2 anos para 1 ano, e foi vedada a recondução.

Importante citar que órgãos de grande importância para a pauta, como o Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio), a Agência Nacional de Águas (ANA), e a representação indígenas indicada pela FUNAI, perderam seus assentos no Conselho;

Por fim, perderam, também, o direito de representação no CONAMA órgãos como o Ministério Público Federal, dos Ministérios Públicos estaduais e a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, os quais ocupavam cargos de conselheiros sem direito a voto.

Percebe-se, assim, que o decreto em comento emplacou grande redução na representação da sociedade civil - de 22 para 4 vagas, o que significa redução de mais de 80%. Ato contínuo, no que pese a diminuição global do tamanho da representação do Governo Federal – De 28 para 10 representantes -, a representação concentrou-se na cúpula do Governo Federal, excluindo importantes órgãos como o ICMBio e o ANA, conforme citado acima.

Por operar meio de Resoluções, a nova composição do CONAMA de maioria do Governo Federal – Cerca de 47% -, e de minoria da sociedade civil – cerca de 17% -, somada a baixa pluralidade representativa para além da cúpula do Governo, fere o caráter participativo e democrático inerente a existência do CONAMA.

A participação popular direta foi praticamente extirpada, o que viola sensivelmente os ditames constitucionais de participação democrática na gestão ambiental, em razão do meio ambiente equilibrado configurar-se como direito de todos e bem jurídico a ser tutelado, também, pela sociedade civil.

3.2.3 Dos Retrocessos na Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária - Memorando-Circular nº 01/2019 do INCRA – Suspensão dos processos de aquisição, desapropriação ou outra forma de obtenção de terras para fins de reforma agrária.

O Art. 184 da Constituição que compete a União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. A elevação da reforma agrária a este patamar constitucional faz parte da dos esforços da República em

alcançar os seus objetivos, quais sejam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e promoção da redução das desigualdades sociais e regionais, nos termos dos Art 3º, I e III, respectivamente.⁵³

Soma-se a este dispositivo, o disposto no Art. 188 da Constituição Federal, o qual dispõe sobre o regime de destinação de terras públicas compatível com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

Diante da imposição constitucional e da imperiosa necessidade social, entre 1985 e 2018, houve a implantação de 9.367 projetos de assentamentos, que correspondem a 78,3 milhões de hectares de terras, ou seja, a 9,2% do território nacional, com capacidade de inclusão de 1.076.939 famílias.⁵⁴

Porém, por meio do Memorando-Circular nº 01/2019, o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), suspendeu todos os processos de aquisição, desapropriação ou outra forma de obtenção de terras, sob a justificativa de ausência de recursos.

Neste mesmo sentido, o INCRA editou a Resolução nº 9, de 12 de julho de 2019, na qual fundamenta a desistência da desapropriação do imóvel rural Fazenda das Cabras, em razão da demora na solução da demanda ou alto custo de obtenção.

O mesmo ocorreu com o processo de desapropriação da Fazenda Macaé, o qual, através da Resolução nº 13, de 13 de agosto de 2019, o INCRA desistiu do processo sob a alegação de indisponibilidade orçamentária e financeira dos valores correspondentes à indenização.

A suspensão dos processos de desapropriação e aquisição de terras, unidas às sucessivas supressões orçamentárias impostas à política de reforma agrária e fundiária no âmbito do INCRA, evidenciam o flagrante abandono da política constitucionalmente imposta por meio dos Art. 184 e seguintes da Constituição Federal

4 IMPACTOS JURÍDICOS DA DESESTRUTURAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO AGROAMBEINTAL E A NECESSÁRIA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO NÃO RETROCESSO

A partir da análise das principais medidas adotadas pelo Governo Federal, percebe-se um claro ânimo no sentido de desestruturação do sistema de proteção agroambiental. Esta

⁵³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em <www.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 02 fev. 21

⁵⁴ INCRA – Relatório de gestão – Exercício 2019. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/incra-2019.pdfm>> Acesso em: 02 fev. 21.

desestruturação ocorre, sobretudo, através de retrocesso normativo, institucional e de participação popular.

No que tange a desestruturação por meio do retrocesso normativo, é possível identificar a instauração de verdadeira crise de legalidade como meio de flexibilização das normas de proteção ambiental.

No âmbito do Direito administrativo, a crise de legalidade tem se tornado comum diante do alto nível de abstração das leis produzidas pelo poder legislativo. Em confronto com as necessidades do caso concreto, a efetivação por meio de instrumentos infralegais é uma realidade, o que acaba por imputar uma “ampliação das atribuições normativas a própria Administração Pública”⁵⁵.

Porém, diferente deste sentido de ampliação das atribuições normativas da Administração pública para melhor efetivação do direito, o que se constata no direito brasileiro, sobretudo na pauta agroambiental, é a crise de legalidade como meio de desestruturação dos diplomas jurídicos de proteção.

Melhor definição da crise de legalidade ora em análise, encontra-se no entendimento do Supremo Tribunal Federal, em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 4.176:

Quando o decreto executivo divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado ultra legem, quer porque tenha permanecido citra legem, quer, ainda, porque tenha investido contra legem, a questão caracterizará, sempre, típica crise de legalidade!⁵⁶

O sistema de hierarquia de normas adotado no Brasil, representado pela supremacia da Constituição Federal, não admite a sobreposição de leis sobre os mandamentos constitucionais, muito menos a sobreposição do poder regulamentador em relação ao poder legislativo propriamente dito, é o que se depreende da seguinte citação:

Há, pois, nos regimes de constituição rígida, ou melhor, nos regimes de supremacia da Constituição sobre as leis, uma hierarquia das normas obrigatórias vigentes no Estado. Essa hierarquia, como é sabido, tem três graus: a) constituição; b) leis; c) regulamento. Nessa gradação, a generalidade acompanha a obrigatoriedade. A Constituição é mais genérica do que a lei e prima sobre ela; a lei é mais genérica do que o regulamento, e está em plano superior ao deste⁵⁷

Os exemplos de retrocessos normativos trazidos anteriormente - a saber: I - Despacho

⁵⁵ BAPTISTA, P. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. Pg. 100.

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.176 AgR**, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 20-6-2012, P, DJE de 1º-8-2012

⁵⁷ LEAL, Victor Nunes. **Problemas de Direito Público**. Rio de Janeiro: Forense, 1960. Pg. 375. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/8540/7280/18464>> Acesso em: 02 fev. 21.

Interpretativo nº 7036900/2020-GABIN: Exportação de madeira sem fiscalização (contra legem); II - Decreto nº 10.347/2020: transferência do poder concedente de florestas públicas (ultra legem); III - Despacho nº 4.410/2020: desproteção normativa à Mata Atlântica -, todos podem ser caracterizados como atos normativos infralegais eivados de crise de legalidade.

Estes retrocessos, porém, fazem parte de um conjunto de atos normativos praticados pelo Poder Executivo Federal, no marco temporal delimitado deste estudo, capazes de imprimir verdadeiro recuo em matéria agroambiental. Este recuo, entretanto, apoia-se em aspectos do âmbito político, econômico e psicológico, conforme melhor se depreende:

várias as ameaças que podem ensejar o recuo do Direito Ambiental: a) ameaças políticas: a vontade demagógica de simplificar o direito leva à desregulamentação e, mesmo, à “deslegislação” em matéria ambiental, visto o número crescente de normas jurídicas ambientais, tanto no plano internacional quanto no plano nacional; b) ameaças econômicas: a crise econômica mundial favorece os discursos que reclamam menos obrigações jurídicas no âmbito do meio ambiente, sendo que, dentre eles, alguns consideram que essas obrigações seriam um freio ao desenvolvimento e à luta contra a pobreza; c) ameaças psicológicas: a amplitude das normas em matéria ambiental constitui um conjunto complexo, dificilmente acessível aos não especialistas, o que favorece o discurso em favor de uma redução das obrigações do Direito Ambiental.⁵⁸

Percebe-se que há grande similaridade com a conjuntura ambiental brasileira o recuo do Estado de Direito Agroambiental com base nas ameaças políticas, econômicas e psicológicas descritas acima.

Porém, a insegurança jurídica reside na forma em que essas alterações se dão. Secundarizando a função do Poder legislativo e, muitas vezes, inobservada a necessária hierarquia das normas, essas alterações nos meios de proteção se dão de forma insidiosa⁵⁹: edita-se atos normativos infralegais, como decretos, portarias, despachos, resoluções, e modifica-se a interpretação sobre microssistemas legais de proteção já consolidados.

A diminuição da participação da sociedade civil e do direito à informação mostra-se, também, como aspecto importante nos procedimentos de retrocesso em matéria agroambiental, para isso, diminui-se a participação da sociedade civil nos espaços consultivos, deliberativos e nos cargos de chefia dos órgãos executores.

Conforme demonstrou-se anteriormente no tópico de retrocesso institucional, a investida brasileira neste processo de recuo concretiza-se com o Decreto nº 9.806, de 28 de

⁵⁸ PRIEUR, Michel. **O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. In: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 12.

⁵⁹ idem

maio de 2019, o qual imprimiu uma redução drástica na representatividade das entidades da sociedade civil no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Nesse mesmo sentido:

As formas de regressão são diversas: a) excepcionais em Direito Internacional Ambiental, elas são difusas no Direito Comunitário, por ocasião da revisão de certas diretivas; b) nas normas de Direito Ambiental interno, entretanto, há, em vários países, uma crescente regressão, que é, nas mais das vezes, insidiosa: ela se dá por modificações aportadas às regras procedimentais, reduzindo a amplitude dos direitos à informação e à participação do público, sob o argumento de aliviar os procedimentos; ela ocorre, igualmente, pelas derrogações ou modificações das regras de Direito Ambiental, reduzindo ou transformando em inoperantes as regras em vigor.⁶⁰

O art. 225 atribuiu a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao mesmo tempo, atribuiu não somente ao Poder Público, mas, também, a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Neste sentido, a natureza do dever de tutela atribuído é multifuncional, pois impõe ao Estado um comportamento ativo no sentido de uma obrigação a prestar proteção ao meio ambiente, ao mesmo tempo em que impõe a obrigação de impedir que terceiros o degradem, além de exigir uma abstenção no mesmo sentido.⁶¹

Com base no disposto no Art. 225 da Constituição Federal de 1988, o poder público tem o dever de coibir as ofensas ao bem jurídico tutelado, além de garantir estruturas eficazes a essa proteção – O que implica o não retrocesso nas estruturas públicas de proteção. Além disso, o poder público não pode simplesmente se eximir do poder de polícia necessário à proteção.

A elevação constitucional do dever de tutela ambiental traz consigo a possibilidade de redução da discricionariedade estatal em relação às medidas necessárias à proteção do ambiente, adoção de mecanismos adequados e suficientes, atuação preventiva contra riscos e assunção da função de gestor do patrimônio ambiental pelo poder público, já que o Estado não pode assumir a postura errática de proprietário dos bens ambientais⁶².

Assim, a posição hierárquica do Art. 225 da Constituição Federal pode levar a anulação de atos contrário a ele, assim como exige a adequação de normas hierarquicamente inferiores aos seus valores, a fim de balancear interesses conflitantes. Desta forma, “nenhum

⁶⁰Op. cit. p. 13.

⁶¹ MEDEIROS, Fernanda L. F. de. **Meio ambiente: direito e dever fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 117.

⁶² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 285

agente, público ou privado, pode tratar o direito fundamental ao ambiente equilibrado como valor subsidiário, acessório, menor ou desprezível”⁶³

No que tange a dimensão agrária, a completa paralização dos processos de desapropriação para fins de reforma agrária, a exemplo do Memorando-Circular nº 01/2019 editado pelo INCRA, evidencia, mais uma vez, a utilização de atos normativos infralegais objetivando o não cumprimento dos ditames constitucionais agroambientais.

Desta forma, a reinterpretação das normas de proteção com o objetivo de flexibilização e desestruturação do arquétipo jurídico do Estado de Direito Agroambiental, nos moldes que veem ocorrendo no Brasil, representa, de certa forma, a tentativa de rompimento com o pacto constitucional presente no Art. 225 e abandono da política agrária prevista no Art. 184 e seguintes da Constituição Federal.

A modificação insidiosa das normas de proteção - utilizando-se como método a crise de legalidade - somado a isso, a desestruturação dos órgãos executivos, a diminuição da participação popular e da transparência, caracterizam-se como elementos fundamentais do rompimento do pacto constitucional acima citado.

Diante das ameaças acima descritas e da importância da proteção às estruturas componentes do Estado de Direito Agroambiental, é imperiosa a necessidade de afirmação de argumento jurídico contundente no sentido impedir os retrocessos em matéria agroambiental.

Em razão do seu caráter insidioso e discreto, os retrocessos em matéria agroambiental são altamente perigosos, por essa razão é que urge a necessidade de consagração do princípio da vedação ao retrocesso ou princípio de não regressão.

O próprio conceito de Estado de Direito Agroambiental, o qual une a dimensão agrária e a dimensão ambiental, imbricadas sob a perspectiva dos direitos humanos, já nos fornece a pista sobre a necessidade de afirmar a não regressão nos mesmos moldes da intangibilidade dos direitos fundamentais e irreversibilidade em matéria de direitos humanos.⁶⁴

No mesmo sentido, a proibição de retrocesso em matéria agroambiental, em analogia a proibição de retrocesso social “está, por sua vez, relacionada ao princípio da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos (princípio da proteção da confiança e as garantias constitucionais do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada).”⁶⁵

⁶³ BENJAMIN, A. Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. *In*: CANOTILHO; LEITE. **Direito Constitucional Ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 81.

⁶⁴ PRIEUR, Michel. **O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. *In*: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 14.

⁶⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Breves Considerações Sobre O Princípio Da Proibição De Retrocesso Em Matéria Ambiental À Luz Do Atual Cenário De Flexibilização Da Legislação**

Para o autor André de Carvalho Ramos, o princípio da proibição do retrocesso estabelece que o Poder Público deve preservar o “mínimo já concretizado dos direitos fundamentais, impedindo o retrocesso, que poderia ser realizado pela supressão normativa ou ainda pelo amesquinamento ou diminuição de suas prestações à coletividade.”⁶⁶

Com base nisso, o princípio do não retrocesso ou da vedação ao retrocesso é um importante instrumento jurídico também na matéria agroambiental. Pois, este princípio impede que novas leis e, também, atos infralegais sejam editados com o objetivo de retroceder na proteção agroambiental. Assim, após atingir determinado status ambiental, o referido princípio impede o retrocesso a estágios anteriores, prejudicando e alterando a proteção do bem jurídico.⁶⁷

Equivale afirmar que a proibição de retrocesso atua como uma garantia constitucional do cidadão e da coletividade contra a ação do legislador e da Administração Pública, “no intuito de salvaguardar os seus direitos fundamentais consagrados pela Constituição e cristalizados no ordenamento jurídico de um modo geral, no plano constitucional e infraconstitucional.”⁶⁸

Diante da tendência de flexibilização e desregulamentação, conforme buscou-se demonstrar nesse trabalho, a consolidação do princípio do não retrocesso em matéria agroambiental apresenta-se como uma alternativa de proteção do bem jurídico a ser tutelado.

Assim, em razão dos próprios limites da discricionariedade e a aplicação do princípio do não retrocesso às estruturas administrativas do Estado, é possível consagrar este princípio como verdadeira blindagem protetiva em face da atuação dos poderes públicos, no âmbito das suas funções legislativa, administrativa e judiciária.⁶⁹

Este entendimento possui força nos entendimentos jurisprudenciais brasileiros, é o que se vê no voto do eminente relator Celso de Mello da ADI 6218:

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social, particularmente em matéria socioambiental, traduz, no processo de sua efetivação, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos fundamentais (como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado), impedindo, em consequência, que os níveis de

Ecológica Brasileira. In: Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. DINNEBIER, Flávia França (Org.); MORATO, José Rubens (Org.). São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017. Pg. 439

⁶⁶ CARVALHO RAMOS, André de. Curso de direitos humanos. 6. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 102-103

⁶⁷ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental.** 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Pg. 118.

^{68 69} SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Breves Considerações Sobre O Princípio Da Proibição De Retrocesso Em Matéria Ambiental À Luz Do Atual Cenário De Flexibilização Da Legislação Ecológica Brasileira.** In: Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. DINNEBIER, Flávia França (Org.); MORATO, José Rubens (Org.). São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017. Pg. 439

⁶⁹ idem

concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado, exceto na hipótese em que políticas compensatórias sejam implementadas pelas instâncias governamentais.⁷⁰

Conforme se deduz pela decisão, a vedação ao retrocesso impõe-se como verdadeira dimensão negativa, impedindo que, uma vez alcançados determinados níveis de proteção à bens jurídicos de caráter fundamental, entre eles estão inclusos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estes venham a ser dilapidados pela atuação do Estado.

Percebe-se, também, que não se trata de impedimento total da discricionariedade da Administração Pública e do próprio legislador, uma vez que, diante do confronto com o caso concreto, pode ser necessário o recuo em determinada matéria. Porém, a previsão dessa exceção vem acompanhada da exigência de políticas compensatórias a serem instituídas pelo poder público.

O que se tem no cenário brasileiro, porém, é o total inverso do que se espera com base nos mandamentos constitucionais em matéria agroambiental. Já que a adoção de medidas que retrocedem na proteção do bem jurídico em análise, além de advirem de atos discricionários e unilaterais do poder executivo, não atendem à exigência das exceções ao serem totalmente despossuídas de políticas compensatórias.

O princípio da vedação ao retrocesso não busca impor a imutabilidades dos atos normativos em matéria agroambiental, busca impedir, em verdade, a mutabilidade das normas protetivas além de determinado ponto, a partir do qual há alto risco ou efetiva violação do núcleo essencial de proteção.

A dificuldade da consagração do princípio do não retrocesso em matéria agroambiental reside na sua não previsão explícita na Constituição federal e em normas infraconstitucionais, além da sua ainda aparente imprecisão, característica de institutos recentes em pleno processo de consolidação. Não obstante, consagrou-se como princípio geral do Direito Ambiental evocado para coibir ações legislativas que visam diminuir o patamar de tutela da matéria agroambiental.⁷¹

Porém, a ausência de previsão expressa não deve ser encarada como impeditivo do seu reconhecimento, pois este decorre da interpretação sistemática e integrativa da matéria

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6218 MC RS** – Rio Grande do Sul. Relator: Celso de Mello. Pesquisa de Jurisprudência, Medida Cautelar, 10 dez. 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6218cautelar.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁷¹ BENJAMIN, Antônio Herman. **O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. In: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 59.

agroambiental contida na Constituição Federal, a qual desenvolve um arquétipo jurídico de proteção, conforme melhor se depreende com a citação abaixo:

O texto constitucional se organiza em torno de bem-revelados e fixados núcleos jurídicos duros (“centro primordial”, “ponto essencial”, ou “zona de vedação reducionista”), que rejeitam ser ignorados ou infringidos pelo legislador, administrador ou juiz, autênticos imperativos jurídico-ambientais mínimos: os deveres de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais”, “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País”, “proteger a fauna e a flora”, e impedir “práticas que coloquem em risco sua função ecológica” ou “provoquem a extinção de espécies” (art. 225, § 1., I, II e VII).⁷²

Assim, depreende-se que os mandamentos constitucionais de proteção agroambiental se culminam no Art. 255, porém, advém de toda a sistemática do texto constitucional, o qual privilegia a dignidade da pessoa humana e o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um dos aspectos dessa. Por esse motivo, eleva a proteção agroambiental a um patamar impossível de ser ignorado pelo legislador infraconstitucional, pelo julgador ou pelo administrador público.

Por fim, sob a orientação desse princípio é possível analisar as ações provenientes do poder Executivo Federal listadas neste trabalho e fazer os seguintes questionamentos: Esses atos normativos afetam o núcleo essencial do bem jurídico tutelado? Mantêm ou ampliam os meios de proteção? Ou ainda, “asseguram a proteção dos processos ecológicos essenciais? Estabelecem, naquilo que se revisa ou modifica, alternativas técnicas capazes de alcançar os mesmos ou similares resultados da norma ou política de implementação revogada?”⁷³

De porte dessa hermenêutica, podemos afirmar que os atos praticados pelo Poder Executivo Federal listados nesse trabalho caracterizam grave violação do princípio do não retrocesso, na seara social e agroambiental. Urgindo, assim, a necessidade de consagração deste princípio também em matéria agroambiental, como potente instrumento jurídico de proteção ao Estado de Direito Agroambiental.

⁷² BENJAMIN, 2012, p. 60.

⁷³ BENJAMIN, 2012, p. 67.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou explorar a temática do Estado de Direito Agroambiental, especificamente, no que tange aos retrocessos impostos a essa estrutura de proteção durante os dois anos do mandato presidência de Jair Bolsonaro.

O Primeiro capítulo discorreu sobre a breve análise sobre a formação do conceito de Estado contemporâneo e posterior evolução do Conceito de Estado de Direito Agroambiental, bem como sobre a evolução da construção deste arquétipo jurídico no ordenamento jurídico brasileiro.

O segundo capítulo tem-se um levantamento sobre as estruturas componentes que hoje compõe o Estado de Direito Agroambiental, destacando-se a importância da Constituição Federal na consagração dessa estrutura de proteção.

A partir da Constituição Federal foi possível identificar um sistema integrado de proteção agroambiental, constituído por um conjunto legislativo, pelas estruturas do poder executivo, com órgãos como o IBAMA, ICMBIO e INCRA, além de instrumentos de participação popular.

Porém, através da análise dos atos praticados pelo Governo Federal na pauta agroambiental, foi possível concluir que esta estrutura de proteção vem sofrendo com a tendência de flexibilização e desregulamentação adotada pelo poder público brasileiro. O qual, utilizando-se de atos normativos infralegais, o governo brasileiro tem investido em uma dolosa crise de legalidade, com o objetivo de flexibilizar os meios de proteção, ferindo, assim, o seu dever constitucionalmente atribuído de tutelar o meio ambiente.

Além disso, como elemento fundamental para o alcance dessa flexibilização, outras estruturas essenciais do Estado de Direito Agroambiental estão sofrendo retrocessos substanciais, a exemplo da representação da sociedade civil e de entidades ambientalistas nos espaços resolutivos e deliberativos capazes de elaboração de políticas públicas.

Desse modo, por meio da interpretação do dever atribuído ao Estado e à toda a sociedade, evoca-se a necessidade de consagração do princípio da vedação ao retrocesso como verdadeira blindagem protetiva em face da atuação dos poderes públicos, não só no âmbito legislativo, mas, também, no âmbito dos atos normativos infralegais da administração pública.

REFERÊNCIAS

- BALEEIRO NETO, Diógenes. **Tutela jurisdicional do meio ambiente: uma análise crítica da legitimidade processual coletiva nas demandas ambientais**. Dissertação (mestrado) - Escola Superior Dom Helder Câmara ESDHC, 2013. 104 f, pg. 51. Disponível em <http://domhelder.edu.br/wp-content/uploads/arquivos_dissertacoesdefendidas/51533df40fb8c54ed075a93ca5dd57bf.pdf> Acesso em: 28 jan. 21.
- BAPTISTA, P. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. Pg. 100.
- BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira**. In: CANOTILHO; LEITE. *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 81
- _____. **O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. In: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL. *Princípio da proibição do retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 59.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em <www.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 28 jan. 21.
- _____. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Brasília, DF, Senado: 1981. <Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm> Acesso em: 25 jan. 21.
- _____. **Lei nº 11.284 de 2 de março de 2006**. Brasília, DF, Senado: mar 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm Acesso em: 02 fev. 21.
- _____. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.176 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 20-6-2012, P, DJE de 1º-8-2012
- _____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 6218 MC RS – Rio Grande do Sul. Relator: Celso de Mello. Pesquisa de Jurisprudência, Medida Cautelar, 10 dez. 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6218cautelar.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2021.
- _____. **Tribunal Regional Federal (1ª região)**. Sentença. Ação Popular nº 1013760-70.2020.4.01.3900. 1ª Vara Federal Cível da SJP. 08 de julho de 2020. Disponível em: <

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português.** In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1-11.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 2003, 7. ed., pg. 379.

CARVALHO RAMOS, André de. **Curso de direitos humanos.** 6. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 102-103

Cruz, Paulo Márcio, Faria, Daniela Lopes de, & Itu, Christian Normitsu. **A necessária evolução do Estado de Direito Social teorizado por Herman Heller ao Estado de Direito Socioambiental diante da crise ambiental na sociedade de riscos.** *Revista Brasileira de Direito*, 2016, pg. 81

_____. **Política, poder, ideologia e estado contemporâneo.** Curitiba: Juruá, 2002, pg. 185.

FENSTERSEIFER, T. **Estado Socioambiental de Direito e o princípio da solidariedade como seu marco jurídico-constitucional.** *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, v. 2, n. 2, p. 132-157, 31 mar. 2008, pg. 135.

FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato. **A Expressão dos Objetivos do Estado de Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988.** In: CAETANO, Matheus Almeida; FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Repensando o estado de direito ambiental*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. 272p. (Coleção Pensando o Direito no Século XXI; Vol.3)

FERREIRA, Valéria Aroeira B. D; DE JESUS, A. Marcos Da S. **A justiça agrária na Constituição Federal.** *Revista de Informação legislativa*. Brasília a. 34 n. 136 out./dez. 1997, pg. 34

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. **Direito Fundamental ao ambiente.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, pg. 26.

INCRA – Relatório de gestão – Exercício 2019. Disponível em:
<<http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/incra-2019.pdfm>> Acesso em: 02 fev. 21.

LARANJEIRA, Raymundo. **Direito agrário brasileiro: em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero** (Org.). São Paulo: LTr., 1999, p. 293.

LEAL, Victor Nunes. **Problemas de Direito Público.** Rio de Janeiro: Forense, 1960. Pg. 375. Disponível em <
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/8540/7280/18464>> Acessado em: 02 fev. 21.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial.** Florianópolis, 1999. 350 p. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós - Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.

_____ (Org.). **Repensando o estado de direito ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. 272p. (Coleção Pensando o Direito no Século XXI; Vol.3)

MATTOS NETO, Antônio José de. **Curso de direito agroambiental brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, pg. 24.

_____. **Estado de Direito Agroambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010. Pg. 143.

MEDEIROS, Fernanda L. F. de. **Meio ambiente: direito e dever fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 117.

ONU. **Diretrizes Voluntárias Para As Políticas Agroambientais Na América Latina e No Caribe**. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO. Santiago, 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i5462o.pdf> Acesso em: 04 jan. 2021.

PARÁ. **Lei nº 6.437 de 09 de janeiro de 2002**. Belém, PA, 2002. Disponível em: <<http://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=856386>> Acesso em: 10 jan. 21.

PRIEUR, Michel. **O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. In: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 12.

SANTIAGO, Thais Muniz Ottoni. **Análise de Instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2012, pg. 15.

SANTOS, Boaventura de Souza, 1994 *apud* MATTOS NETO, Antônio José, 2010, pg. 147-148.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Breves Considerações Sobre O Princípio Da Proibição De Retrocesso Em Matéria Ambiental À Luz Do Atual Cenário De Flexibilização Da Legislação Ecológica Brasileira**. In: Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. DINNEBIER, Flávia França (Org.); MORATO, José Rubens (Org.). São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017. Pg. 439

_____. **Direito constitucional ambiental**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 285

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. **Descentralização da política ambiental no Brasil**. Soc. estado., Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 291-314, Dec. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922003000100014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 Jan. 2021.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Pg. 118.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, pg. 93.

SOUSA, Francisco Joscil  de. BENATTI, José Heder. **Participa o popular ambiental direta judicial e administrativa no município de Reden o, Pará.** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 05, Ed. 01, Vol. 08, pp. 92-110. Janeiro de 2020. ISSN: 2448-0959. Disponível em:
<<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/participacao-popular-ambiental>> Acesso em: 28 jan. 21.

TORRES DE CARVALHO, Ricardo Cintra. **A justiça ambiental 3: especializar ou não?** Conjur, 2019. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2019-nov-02/ambiente-juridico-justica-ambiental-especializar-ou-nao> >. Acesso em: 10 fev. 21

VILA, Eduardo. **Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986): Do Ambientalismo   Ecol tica.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 1, n. 3, 1987, pg. 7 < disponível em:
<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/S5D00005.pdf>> Acesso em: 25 jan. 21.