

HEBERT MENDES DE ARAÚJO SCHÜTZ

**A COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE INTERESSE
LOCAL: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE RIO VERDE NA
LIMITAÇÃO DO PLANTIO DE CANA-DE-AÇÚCAR EM SEU TERRITÓRIO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG
Programa de Mestrado em Direito Agrário
Faculdade de Direito
Goiânia-GO
2014

HEBERT MENDES DE ARAÚJO SCHÜTZ

**A COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE INTERESSE
LOCAL: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE RIO VERDE NA
LIMITAÇÃO DO PLANTIO DE CANA-DE-AÇÚCAR EM SEU TERRITÓRIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito Agrário, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre, sob a orientação do Prof. Dr. Luiz Carlos Falconi.

GOIÂNIA-GO

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação na (CIP)

GPT/BC/UFG

C376i

Schütz, Hebert Mendes de Araújo.

A competência do município para legislar sobre interesse local: Um estudo de caso do município de Rio Verde na limitação do plantio de cana em seu território / Hebert Mendes de Araújo Schüz - 2014.

146 f.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Falconi

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito, 2014.

Bibliografia.

1. Agrário; 2. Município; 3. Competência legislativa; 4. Interesse local; 5. Cana-de-açúcar. I. Título.

CDU 349.42

Ficha de aprovação

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus. Depois aos meus queridos familiares, pelo incentivo e por compartilhar momentos felizes e difíceis desta caminhada. Sem eles nada disso seria possível.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e a possibilidade de empreender esse caminho evolutivo, por propiciar tantas oportunidades de estudos e por me amparar sempre, mostrando os caminhos nas horas incertas e me suprimindo em todas as minhas necessidades.

A querida esposa, Marcela Cardoso Schütz de Araújo, por toda estabilidade afetiva e cumplicidade que compreendeu minhas ausências e cansaço no desenvolvimento dessa pesquisa. A minha querida filha Maria Clara Mendes Schütz, razão do meus sonhos.

Ao orientador, Prof. Dr. Luiz Carlos Falconi, por todo empenho, sabedoria, compreensão e, acima de tudo, exigência. Gostaria de ratificar a sua competência, participação com discussões, correções, sugestões que fizeram com que concluíssemos este trabalho. Obrigado pela confiança!

Aos servidores da Câmara Municipal, Procuradoria do Município e Secretaria de Meio Ambiente de Rio Verde pela presteza no atendimento.

Aos professores membros da banca de qualificação, pela paciência e valorosas recomendações de aprimoramento do trabalho.

Aos professores e servidores do Programa de Mestrado em Direito Agrário da Faculdade de Direito da UFG que dividiram suas experiências acadêmicas.

A todos os colegas mestrando pela conquista de novas amizades.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Mapa de expansão nacional da cana-de-açúcar em áreas agricultáveis – ZAE	53
Figura 2	Mapa de expansão em Goiás da cana-de-açúcar em áreas agricultáveis – ZAE	54
Figura 3	Resumo explicativo das áreas aptas para expansão do plantio da cana	54
Figura 4	Área do Município de Rio Verde – Mapa de localização	56
Figura 5	Região de planejamento Sudoeste Goiano e municípios	58
Figura 6	Mapa de cadastro das propriedades rurais de Rio Verde	62

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Fases da agroindústria canavieira do Brasil - final do século XIX a pós-1990	50
Tabela 2	Principais culturas no Município de Rio Verde de 2000 a 2007	61
Tabela 3	Imóveis rurais cadastrados no INCRA – Município de Rio Verde	63
Tabela 4	Mapa cadastral das propriedades rurais em Rio Verde	65

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

INTRODUÇÃO

1.	ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE RIO VERDE NA LIMITAÇÃO DO PLANTIO DE CANA DE AÇÚCAR EM SEU TERRITÓRIO	17
1.1.	A Lei Complementar Municipal nº 5.200/2006 e seus desdobramentos	17
1.2.	A proteção do meio ambiente como um dos fundamentos legais para a limitação	27
1.3.	Da Limitação de plantio de cana-de-açúcar na área agricultável do Município de Rio Verde em observância à Função Social da Propriedade Rural	34
2.	A EXPANSÃO DA FRONTEIRA AGRÍCOLA E O AVANÇO DO SETOR SUCROALCOOLEIRO	41
2.1.	As Frentes de Expansão e Pioneira	41
2.2.	A modernização agrária como fator de mudança no campo	43
2.3.	O contexto sucroalcooleiro no Brasil e o Município de Rio Verde, no sudoeste goiano	45
3.	DA AUTONOMIA MUNICIPAL E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM OBSERVÂNCIA AO INTERESSE LOCAL	67
3.1.	O Município diante das concepções do Federalismo	67
3.2.	A competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local	78
3.3.	Enfoque constitucional da autonomia municipal na limitação do plantio de cana-de-açúcar em Rio Verde	86
	CONCLUSÃO.....	99
	BIBLIOGRAFIA.....	103
	ANEXOS.....	111

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar a limitação do plantio de cana-de-açúcar no município de Rio Verde sob a ótica do interesse local e o avanço do setor sucroalcooleiro impulsionado pelo processo de expansão da fronteira agrícola. Para tanto, a abordagem analisa os desdobramentos da Lei Complementar nº 5.200/2006, alterada pela Lei Complementar nº 5.206/2006, com a declaração de inconstitucionalidade de seu artigo 1º, bem como a competência municipal, com vistas a compreender a razão dos conflitos legislativos e judiciais que envolvem a União, os Estados e os Municípios no contexto da questão agrária e ambiental. Assim, o que se pretende é levantar o debate acerca da função social da propriedade, do federalismo, da autonomia municipal, e da indefinição dos limites da competência na edição de normas pelos entes federativos. A partir daí, a pesquisa concluirá pela necessidade de se entender o interesse local, de acordo com a proteção do meio ambiente e preservação do modelo de desenvolvimento econômico do Município de Rio Verde. Por fim, será evidenciada a inexistência de invasão de competência legislativa quando o Município age em obediência ao interesse local e faz preponderar a vontade da sociedade.

Palavras-chave: 1. Agrário; 2. Município; 3. Competência legislativa; 4. Interesse local; 5. Cana-de-açúcar.

ABSTRACT

This research aims to analyze the limitation of planting cane sugar Rio Verde from the perspective of local interest and the advancement of the sugarcane sector driven by the expansion of the agricultural frontier process. Therefore, the approach examines the ramifications of Complementary Law No. 5.200/2006 with the declaration of unconstitutionality of Article 1 thereof, as well as the municipal competence, in order to understand the reason of legislative and legal disputes involving Federal, State and Municipalities in the context of agrarian and environmental issue. Thus, the aim is to raise the debate about the social function of property, federalism, municipal autonomy, and the blurring of boundaries of competence in editing standards by federal entities. From there, the research will conclude by the need to understand local interest, according to the environment protection and preservation of the economic development of the municipality of Rio Verde style. Finally, it will be evident that there is no invasion of legislative powers when the municipality acts in obedience to local interest and it will prevail in society.

Keywords : 1. Agrarian 2. County 3. Legislative competence 4. Local interest 5. Cane sugar.

INTRODUÇÃO

Na medida em que o estudioso do direito realiza uma abordagem sobre variados temas, ele depara-se, constantemente, com certas indagações que carecem de respostas. A solução para os problemas nem sempre é certa, porém, de modo seguro, acarreta a ampliação de horizontes na busca de tais respostas.

Assim, diante deste contexto de dúvidas, surgiu a presente dissertação que se encontra amoldada nos pontos interesse local, autonomia municipal, competência legislativa e função social da propriedade. A questão é saber se o Município, como ente federativo, pode, sob a ótica do progresso, agir em defesa do meio ambiente, intervir nos bens públicos e privados, promover políticas públicas desenvolvimentistas e legislar no que se refere ao uso da propriedade em seu território.

A par disso, a presente pesquisa apresenta um estudo de caso do Município de Rio Verde na limitação do plantio de cana-de-açúcar em seu território, trazida pela Lei Complementar nº 5.200, de 20 de setembro de 2006, alterada pela Lei Complementar nº 5.206, de 20 de outubro de 2006, consubstanciada no instituto do federalismo como sendo a repartição de competências para legislar, sobretudo a competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

O debate acerca da polêmica Lei Complementar explica os fins desejados pelo Município de Rio Verde na realização dos interesses imediatos e concretos dos cidadãos. Nesta dissertação, o objetivo é responder se o Município, através do poder executivo possui autonomia para promover iniciativas de projetos de leis, e, se o chefe do executivo municipal pode, após a tramitação de processo legislativo, sancionar leis que tratam de matérias de interesse local.

Para tanto, a pesquisa se fundamenta predominantemente no método dialético, consistente nas contradições surgidas quando o debate é instaurado para a necessária solução,

tendo em vista que tal solução não pode ser obtida fora de um contexto econômico, ambiental, político e social.

Nesse contexto, o primeiro capítulo trata dos desdobramentos da Lei Complementar nº 5.200/2006, desde sua promulgação até a declaração de inconstitucionalidade de seu artigo 1º, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 359-2/200, que é objeto de Recurso Extraordinário pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal.

A dissertação apresenta as matérias que embasaram os recursos extraordinários interpostos em face do Acórdão que declarou a inconstitucionalidade, malgrado a existência do interesse local na edição da Lei Complementar.

Ainda, o primeiro capítulo evidencia a proteção do meio ambiente como fundamento legal para a limitação da cana-de-açúcar, com demonstração de dispositivos e argumentos que dão autonomia para o Município na edição de normas de proteção ao meio ambiente, em obediência às leis e ao Plano Diretor Municipal.

A pesquisa também aborda o Princípio da Função Social da Terra, direito de propriedade e poder de polícia, no que diz respeito à incumbência atinente à propriedade rural, que denota importância e subordinação do proprietário à satisfação do interesse coletivo em relação ao meio de utilização e beneficiamento da exploração da terra.

Sob esses argumentos, o segundo capítulo explica a expansão da fronteira agrícola no Estado de Goiás, tanto em relação às frentes de expansão e pioneira quanto pela modernização agrária como fator de mudança no campo que impulsionou o setor sucroalcooleiro no contexto nacional.

Tal abordagem direciona a pesquisa para o entendimento da situação do Município de Rio Verde em relação às metas de expansão da cana-de-açúcar estabelecidas no Zoneamento Agroecológico (ZAE Cana Goiás), ocasião em que é apresentado dados estatísticos gerais do setor e produção agrícola no Município.

Nesta conjuntura, o terceiro capítulo explora pontos relevantes sobre a autonomia municipal e competência legislativa em observância ao interesse local, o que traz uma incursão do assunto para o federalismo no Brasil e a repartição de competências entre os entes federativos. A partir daí, discute-se o espaço de atuação legislativa do Município, já que o texto constitucional não traz ampla clareza no conceito de interesse local.

O referencial teórico se fundamenta nas concepções do liberal Alexis Charles Henri Clérel, denominado Aléxis de Tocqueville, cidadão francês que construiu uma teoria da democracia a partir do que identificou nas ações das instituições políticas norte-americanas,

que teriam infundido um sentido de responsabilidade individual que dava às pessoas certo gosto pela ação comunitária.

O referencial teórico também se amolda na preleção de defensores do municipalismo como a professora Regina Maria Macedo Nery Ferrari e Patrícia Azevedo da Silveira, bem como do jurista brasileiro Hely Lopes Meirelles que definiram interesse local pela preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

Nessa esteira de entendimento a pesquisa aborda a competência legislativa do Município para legislar sobre assuntos de interesse local, com definições de autores sobre o tema e enfoque constitucional sobre a limitação do plantio de cana-de-açúcar em Rio Verde.

Ademais, demonstra o rol de competências dos entes federativos. Diante da importância do interesse local e de sua ligação com o interesse geral, a pesquisa mostra qual interesse é preponderante, em análise harmônica e ampla que amolde os sentidos da democracia e da República Federativa do Brasil com os interesses de um Município, como é o caso de Rio Verde.

A abordagem é essencial na atualidade, tendo em vista que a questão da limitação de plantio de cana-de-açúcar no Município de Rio Verde está pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal, o que denota também uma preocupação com a problemática relacionada ao desenvolvimento socioeconômico do município, à exploração dos recursos naturais e qualidade de vida do ser humano, o que exige uma maciça participação da sociedade na questão ambiental.

Em verdade, a preocupação com o meio ambiente, do risco criado para a sociedade, da poluição do ar e das águas, de como equilibrar o modelo desenvolvimentista de um município, entre outros vários problemas de importância ambiental são demonstrados na presente pesquisa, para que seja evitado um julgamento precipitado e desastroso acerca da Lei Complementar nº 5.200/2006.

A pesquisa se fundamenta em doutrina do direito agrário, constitucional, administrativo e ambiental relacionado ao tema, e ainda, demonstra que a Lei Complementar em estudo é a perfeita integração do interesse local para garantir o desenvolvimento sustentável e a viabilidade da economia com a preservação dos recursos naturais no Município de Rio Verde.

A dissertação foi realizada através do levantamento de informações junto a Prefeitura e Câmara Municipal de Rio Verde, Ministério Público do Estado de Goiás, Secretaria do Meio Ambiente de Rio Verde, e criação de um banco de dados, com base em estatísticas do IBGE e SEPLAN, informativos governamentais, jurisprudência e publicações acadêmicas.

Visto isto, a pesquisa retoma o caso específico da Lei Complementar nº 5.200/2006, alterada pela Lei Complementar nº 5.206/2006, do Município de Rio Verde para aplicar de modo correlato todos os pontos levantados ao longo deste estudo, isto é, autonomia municipal, federalismo, distribuição de competência, interesse local e função social da propriedade.

Finalmente, a abordagem também aliará o método dedutivo baseado no raciocínio lógico para obter a compreensão a respeito da premissa, objeto desse estudo para proporcionar a interdependência dos mesmos e despertar a relevância do assunto na atualidade.

Nesse sentido metodológico, a pesquisa conclui em face da premissa apresentada, que o interesse local é um conceito aberto, principalmente em sua aplicação irrestrita e ampla na realidade de um município, que possui autonomia para legislar sobre assuntos de seu interesse, visando o desenvolvimento sustentável do meio ambiente, de sua economia e da pluralidade do agronegócio em seu território.

1 ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE RIO VERDE NA LIMITAÇÃO DO PLANTIO DE CANA-DE-AÇÚCAR EM SEU TERRITÓRIO

Ao exercer o poder de polícia consubstanciado na matéria ambiental e conseqüentemente a competência constitucional para legislar sobre assuntos de interesse local, o município de Rio Verde-GO, ao enxergar problemas e inúmeras ações insustentáveis relacionadas à expansão da atividade sucroalcooleira aprovou a Lei Municipal Complementar nº 5.200/2006.

1.1 A Lei Complementar Municipal nº 5.200/2006 e seus desdobramentos

Em 11 de setembro de 2006, o prefeito de Rio Verde, Paulo Roberto Cunha enviou mensagem e projeto de lei ao legislativo rio-verdense, com justificativa e pedido de aprovação da matéria. (anexo I). De modo célere, já em 20 de setembro de 2006, entrou em vigor a Lei Complementar nº 5.200 (anexo II), que, em seu artigo 1º, limitou em 10% (dez por cento) de cada propriedade agricultável, por safra, o plantio de cana-de-açúcar no Município de Rio Verde-GO.

Em síntese a Lei trouxe a seguinte redação, *in verbis*:

LEI COMPLEMENTAR N. 5.200/2006 (Estabelece limites para o plantio de cana-de-açúcar e dá outras providências) A CÂMARA MUNICIPAL DE RIO VERDE-GOÍÁS APROVA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º - Fica limitado em 10% (dez por cento) de cada propriedade agricultável, por safra, o plantio de cana-de-açúcar no município de Rio Verde, condicionado, ainda, aos seguintes preceitos:

I - 50,00 m (cinquenta metros) de distância obrigatória de mananciais;

II - o emprego do fogo como método despalhador e facilitador do corte de cana-de-açúcar em áreas passíveis de mecanização da colheita será eliminado de forma gradativa, não podendo a redução ser inferior a 1/5 (um quinto) da área mecanizável de cada unidade agroindustrial ou propriedade não vinculada à unidade agroindustrial;

III - fica proibida a queimada de palha de cana-de-açúcar a menos de 20 km (vinte quilômetros) do perímetro urbano, dos distritos e povoados; a menos de 5 km (cinco quilômetros) de locais onde haja confinamento de bovinos, aves e suínos; a menos de 50 m (cinquenta metros) contados ao redor de mananciais, estação ecológica e reservas ambientais; a menos de 50 m (cinquenta metros) ao redor do limite das áreas de estações de telecomunicações; a menos de 50 m (cinquenta metros) das linhas de transmissão de energia elétrica; a menos de 200 m (duzentos metros) de subestação de distribuição de energia elétrica e a menos de 15 m (quinze metros) do domínio das rodovias federais, estaduais e municipais.

Já em 20 de outubro de 2006, o art. 1º da Lei Complementar nº 5.200/2006 foi alterado pela Lei Complementar nº 5.206/2006 (anexo III), com a seguinte redação:

Art. 1º. Fica limitado em 10% (dez por cento) da área agricultável do Município, por safra, o plantio de cana-de-açúcar em Rio Verde, condicionado, ainda, aos seguintes preceitos:

I – ...

II – ...

III – ...

IV – ...

Em síntese, a limitação de plantio de cana-de-açúcar em 10% de cada propriedade agricultável passou a ser em 10% da área agricultável do Município.

Nesse sentido, a edição da lei complementar em debate teve por finalidade o interesse local, ocasião em que houve abaixo-assinado firmado por entidades representativas da sociedade rioverdense, tais como a Universidade de Rio Verde, a Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Sindicato dos Armazéns Gerais, Clube ecológico e Associação Comercial e Industrial de Rio Verde.

Ela foi editada para defender o modelo de desenvolvimento socioeconômico, cultural e ambiental do Município de Rio Verde contra o risco real da invasão da cultura da cana-de-açúcar em seu território.

O modelo de desenvolvimento municipal foi construído dentro das peculiaridades e condições geográficas, ambientais, sociais, econômicas e culturais, com o apoio da comunidade local, trabalhadores, empregadores, empresas, grupos ecológicos, prestadores de serviços, indústrias, agricultura e pecuária.

A Lei Municipal Complementar nº 5.200/2006, art. 1º, *caput* (com a redação dada pela LC nº 5.206/2006), teve por finalidade trazer regramento legal, preenchendo um vazio legislativo referente ao plantio racional da cana-de-açúcar, sem comprometer e destruir o meio ambiente.

Conforme informações da peça recursal (extraordinário) interposta pelo Município de Rio Verde, foram apostas assinaturas em abaixo assinado acompanhado de estudo de impacto

negativo na economia e no meio ambiente quanto a expansão da cultura da cana-de-açúcar no município de Rio Verde.

Apesar da vigência da lei, diversos setores patronais se mobilizaram no sentido de impedir os efeitos práticos dela, ocasião em que o Sindicato da Indústria de Fabricação de Alcool do Estado de Goiás – SIFAEG propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, sob a alegação de que a referida Lei Complementar feria o direito de propriedade e que o município usurpava competência legislativa da União. Após os trâmites legais a Lei Complementar nº 5.200/2006 foi declarada parcialmente inconstitucional.

No texto do acórdão foi afirmado que houve, pelo município de Rio Verde, invasão de competência legislativa privativa da União e ofensa a Constituição Estadual. O julgado sustentou que se tratava de assunto de repercussão geopolítica e estratégica mais ampla, tal qual a anunciada falência da matriz energética global baseada nos combustíveis fósseis e que o Brasil busca a liderança do mercado internacional de biocombustíveis.

Desse modo, a relatora do voto divergente, Desembargadora Beatriz Figueiredo foi categórica em dizer que a limitação ao direito de propriedade inserida na lei municipal é de competência privativa da União Federal, nos termos do art. 22 da Constituição da República Federativa do Brasil, declarando assim a inconstitucionalidade formal do art. 1º da referida lei. Diga-se também, que os votos vencedores na Ação direta de inconstitucionalidade não abordaram acerca da competência legislativa sobre assuntos de interesse local dos municípios.

Na realidade, o que se nota é que apesar da declaração parcial de inconstitucionalidade da lei complementar nº 5.200/2006 do município de Rio Verde, constatou-se que ela foi destinada também a proteger o meio ambiente. Isso se pode dizer em razão do modelo de desenvolvimento alicerçado em Rio Verde, que é notoriamente voltado para a agricultura de grãos e pecuária.

A lei refletiu a sustentabilidade ambiental, haja vista que o proprietário rural ou o arrendatário não poderia usar o solo da forma que bem quisesse, em especial relativamente à plantação de cana-de-açúcar. Eis a razão que gerou o encargo intervencionista do município, que tem o dever comum de zelar pelo meio ambiente e impedir atividades a ele degradantes.

Em resumo, o Município de Rio Verde, em 20 de outubro de 2006, alterou o artigo 1º da Lei Complementar nº 5.200/2006 por meio da Lei Complementar nº 5.206/2006, que passou a dispor que a limitação de 10% (dez por cento) do plantio de cana-de-açúcar não seria mais em cada propriedade agricultável, mas sim em 10% da área agricultável do Município, por safra.

Em verdade, o Sindicato da Indústria de Fabricação de Álcool do Estado de Goiás – SIFAEG agiu e propôs, em 14/07/2007, Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei nº 5.200/2006 (já com alteração dada pela Lei nº 5.206/2006), autos nº 359-2/200 (200702914562).

Após muita divergência jurídica e debates sobre o tema, com manifestações do Procurador-Geral do Estado, da Procuradoria de Justiça e do Município de Rio Verde-GO, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás por maioria dos membros do Órgão Especial declarou a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei Municipal mencionada. (acórdão publicado em 01/04/2009).

A decisão do Tribunal de Justiça foi controvertida entre os desembargadores: 06 (seis) desembargadores julgaram a Lei Municipal constitucional; os demais 09 (nove) julgaram pela inconstitucionalidade.

Importante transcrever duas passagens do voto do eminente Relator (vencido), Dr. Jamil Pereira de Macedo, conforme consta da transcrição das fls. 351/352 dos autos da ADIN 359-2/200, a saber:

Para a perfeita compreensão da matéria, e antes mesmo de se investigar os fundamentos jurídicos, faz-se necessário compreender o contexto histórico, socioeconômico e cultural em que se encontra inserido o Município de Rio Verde. Situado na microrregião do Sudoeste Goiano, Rio Verde ocupa uma área de 8.425,40 Km². Pela sua privilegiada localização geográfica, pela fertilidade nata de suas terras, pelo aprazível índice pluviométrico e pela propensão natural de seu povo à agricultura e à agropecuária, aliados aos investimentos maciços de empresários, Rio Verde experimenta um crescimento anual de 30% (trinta por cento) do Produto Interno Bruto (PIB), em contraste com a média dos demais municípios goianos que orgulhosamente esperam alcançar um crescimento anual de 3% (três por cento). Tal desenvolvimento, sustentado por variada gama de produtos agrícolas, tais como a soja, sorgo, milho, feijão, arroz, algodão herbáceo, laranja, café, despertou a atenção de centenas de indústrias, grandes, médias e de pequeno porte, com atuação nas mais diversas atividades, propiciando ao município uma exploração heterogênea de suas terras, fato que lhe rendeu capacidade empregatícia variada, com pujante circulação de riqueza e efetiva distribuição de benefícios sociais a todos os que ali experimentam resultados de uma atividade econômica multiforme. No entanto, diante do crescente plantio e da vertiginosa expansão da cultura canavieira, veio a lume a Lei Complementar nº 5.200/2006, restringindo em 10% (dez por cento) de cada propriedade agricultável o plantio de cana-de-açúcar no Município de Rio Verde.

Convém ressaltar que o Desembargador citado concluiu pela aplicação concreta da Constituição, tal como a competência legislativa dos municípios que deve ter atenção com sua problemática local, em virtude do que, se houver conflito entre uma lei federal (interesse geral) e uma lei municipal (interesse local), o conflito deve ser solucionado em respeito à necessidade da população desta localidade.

Como já afirmado, o Desembargador Jamil Pereira de Macedo foi voto vencido, contudo o fundamento apresentado pelo magistrado levou em consideração uma preocupação com o atendimento à função social da propriedade e ao interesse sócio-econômico, conforme o interesse local do Município de Rio Verde, a saber:

Afinada por esse diapasão, vê-se que a lei questionada obedece a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso de pessoas equilibradas, imbuídas do propósito de preservar o desenvolvimento social e econômico do município, limitando o plantio da cana-de-açúcar para não haver risco de desestruturação do setor agroindustrial, da extinção de milhares de empregos já consolidados e da perda de arrecadação de tributos. Sendo assim, ao contrário de se revelar afrontosa aos valores dos artigos 3º, incisos I a III, e 134, ambos da Constituição estadual, a intervenção do município de Rio Verde vai ao encontro da promoção do bem comum (art. 3º, III, CE), da garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF), da contribuição para uma sociedade justa e produtiva (art. 3º, I, CE) e da promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável, com a redução das desigualdades regionais e das diferenças de renda (art. 3º, II da CE). Não fossem bastantes as considerações tecidas, a limitação ao plantio de cana-de-açúcar, antes de revelar simples intervenção na propriedade privada, tem o significado de exigir que a propriedade atenda à sua função social, não pela ótica do produtor ou da indústria canavieira, convencida de que a prevalência da monocultura lhe é prejudicial por destruir ou criar grandes entraves a cadeia produtiva heterogênea e por propiciar o enriquecimento de menores reflexos locais. Com efeito, desde os ventos constitucionais de 1934 o absolutismo do direito à propriedade cedeu lugar a uma nova concepção: a de que os bens não são dados ao homem para que levem a sua fruição até o ponto em que o seu exercício atente contra o bem comum. (...) Havendo colidência entre princípios constitucionais (livre iniciativa x função social da propriedade) deve o intérprete guiar-se pelo princípio da ponderação de interesses, atribuindo à norma o sentido que lhe dê maior eficácia, colocando a salvo a interpretação que favoreça o princípio de maior peso. Tal mister é da essência da inspiração política do direito constitucional. O interesse privado de um único e exclusivo segmento industrial (setor sucroalcooleiro) não pode sobrepor-se à pretensão legítima do Município de Rio Verde de garantir o equilibrado desenvolvimento econômico local, baseado na diversidade de culturas agrícolas, verdadeiramente responsáveis por distribuição de renda e por uma sociedade justa e produtiva.

O voto-vencido foi pautado pela harmonização, integração e sistematização do texto constitucional, com vista a tutelar o modelo de desenvolvimento sócio-econômico de Rio Verde e garantir o efetivo cumprimento à função social da propriedade em maior proveito para o interesse geral da comunidade local.

O voto vencedor, redigido pela Desembargadora Beatriz Figueiredo Franco entendeu que o interesse da União deve prevalecer sobre o interesse do Município, e que nos termos da Lei Complementar em estudo, o Município violou os limites de competência e avançou sobre a competência federal, no que se refere à competência privativa da União em legislar sobre direito civil e agrário.

A desembargadora Beatriz expôs que a repartição de competências no federalismo se baseia no princípio da predominância do interesse, e que o desejo do Município de Rio Verde em limitar a área de plantio de cana-de-açúcar vai contra o interesse nacional de consolidação de uma matriz energética sustentada no etanol.

Importante dizer, que a Procuradoria de Justiça (defensora do interesse da sociedade) e o Procurador-Geral do Estado de Goiás manifestaram-se favoravelmente à Lei Municipal. Contudo, ao final, o acórdão na ADI negou competência legislativa ao Município, considerando inconstitucional o artigo 1º da Lei Municipal.

O julgamento foi sintetizado no acórdão publicado em 01 de abril de 2009 (TJGO, Autos nº 359-2/200 - 200702914562):

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 359-2/200 (200702914562). Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. LIMITAÇÃO DO PLANTIO DE CANA-DE-AÇÚCAR A 10% DA ÁREA AGRICULTÁVEL DO MUNICÍPIO. INVASÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO – ART. 22, I, CF -. OFENSA A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ART. 64. I – Comparece à hipótese vertente o problema do discernimento do interesse predominante na fixação da repartição das competências legislativas entre os entes federados. Certo que o município de Rio Verde tem interesse em limitar a área rural passível de plantação de cana-de-açúcar, especialmente, como forma de assegurar manutenção dos elevados índices de desenvolvimento que a economia graneleira já instalada na comuna tem proporcionado. Entretanto, por se tratar de assunto de repercussão geopolítica e estratégica mais ampla, mormente com a anunciada falência da matriz energética global baseada nos combustíveis fósseis, e a assunção pelo Brasil de liderança no mercado internacional de biocombustíveis, com destaque para o etanol, conclui-se pela predominância do interesse nacional. II A limitação ao direito de propriedade inserida na lei municipal é de competência privativa da União Federal, ex vi do que dispõe o artigo 22, inciso I, da Carta da República. III – As hipóteses de competência legislativa do município contempladas no artigo 64 da Constituição Estadual não abarcam a restrição constante do dispositivo questionado. IV – Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ação direta procedente. Decisão em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 359-2/200 (200702914562). Partes: Sindicato da Indústria de Fabricação de Álcool do Estado de Goiás – SIFAEG e o Município de Rio Verde. Relator: Des. Jamil Pereira de Macedo. Redatora: Desª: Beatriz Figueiredo Franco. Parecerista: Procurador de Justiça Eduardo Abdon Moura. Acórdão de 25/02/2009. DJ. 307 de 01/04/2009. Disponível no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (www.tjgo.jus.br).

Passado o julgamento do feito no Órgão Especial houve vários incidentes processuais, tendo o Município apresentado uma medida cautelar (2008039157785) e três peças recursais, pelo motivo de que o acórdão recorrido foi publicado três vezes: a primeira, em 22/08/2008 (Diário da Justiça 159); a segunda, em 16/11/2008 (Diário da Justiça 224), em razão de pedido de declaração de voto, e, a última, em 01/04/2009 (Diário da Justiça 307), em função da decisão dos embargos de declaração, que integra o acórdão.

Nesse contexto, o Município de Rio Verde, através de seu procurador Fernando Costa Borges interpôs Recurso Extraordinário para o Supremo Tribunal Federal em 16/04/2009, tendo o Ministério Público do Estado de Goiás, por seu Procurador de Justiça Pedro Tavares Filho acompanhado o Município, propondo recurso extraordinário um dia depois, isto é, 17/04/2009.

Em recurso extraordinário, o Procurador de Justiça Pedro Tavares Filho verificou que o acórdão incorreu em duplo equívoco: preliminarmente, ao não conhecer a ilegitimidade ativa do Sindicato da Indústria de Fabricação de Álcool do Estado de Goiás para a propositura do controle concentrado de constitucionalidade da lei municipal, desconsiderando a disposição do art. 60 da Constituição Estadual, que assim dispõe:

Art. 60. A ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, em face desta Constituição, pode ser proposta pelo Governador do Estado, pela Mesa da Assembléia Legislativa, pelos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, pelo Procurador-Geral de Justiça, pelo Procurador-Geral de Contas, pelo Prefeito e pela Mesa da Câmara do respectivo Município, em se tratando de lei ou ato normativo local, pela Ordem dos Advogados do Brasil, por partidos políticos com representação na Assembléia Legislativa, por federações sindicais e por entidades de classe de âmbito estadual. (grifos)

Para o Ministério Público do Estado de Goiás, representado pelo Procurador Pedro Tavares Filho houve também violação do art. 103, IX, da Constituição Federal, que permitem fazê-lo (propor esse tipo de ação) apenas as federações sindicais e outras entidades de cuja natureza não fazem parte os sindicatos.

Aduz o Procurador, que a ilegitimidade do requerente para a propositura da ADI é inconteste, como claramente dispôs o art. 60 da Constituição Estadual, que reproduziu o art. 103, IX, da Constituição Federal, ao não prever a entidades como o SIFAEG a possibilidade de proposição da ação direta de inconstitucionalidade das leis ou atos normativos estaduais e municipais, a saber:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:
IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional

Da análise dos dispositivos, verificou-se que estes não incluíram os sindicatos em seu rol taxativo de legitimados à propositura do controle concentrado de constitucionalidade, mas tão somente, na esfera estadual, as federações sindicais e entidades de classe, fazendo nítida distinção entre elas.

Desse modo, há de se observar que, sendo o SIFAEG entidade sindical filiada à Federação das Indústrias do Estado de Goiás – FIEG, somente esta detinha legitimidade para, em sede de ação direta, impugnar lei ou ato normativo de interesse daquele, o que, sob esse aspecto, tornou o Sindicato Requerente parte ilegítima na ADI.

Inobstante isso, ainda que se encaixasse no referido conceito, observou-se que o SIFAEG não demonstrou o requisito objetivo da relação de pertinência entre o interesse específico da categoria, para cuja defesa essa entidade foi criada, e o preceito normativo atacado, circunstância que também conduzia à sua ilegitimidade para a propositura da ADI no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, conforme já decidira este egrégio Tribunal em outra oportunidade:

EMENTA: I - O Sindicato dos Funcionários do Fisco do Estado de Goiás (SINDIFISCO), por não ser entidade de classe de âmbito estadual, não tem legitimidade ativa *ad causam* para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei estadual;

II – Referido sindicato também não tem interesse de agir (interesse processual) para a propositura da mencionada lide, uma vez que tal desiderato não é alinhado em seus estatutos sociais como um dos objetivos da entidade;

III – Ausentes essas duas condições para a ação, com extinção do processo, nos termos do art. 267, inc. VI, do Código de Processo Civil, providencia que pode ser decretada em sede de embargos de declaração, com efeito modificativo ao acórdão impugnado. (TJGO TRIBUNAL PLENO. 10-9/200 - ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des. Charife Oscar Abrão. DJ 12248 de 13/02/1996).

Inclusive, em casos idênticos de âmbito nacional, o STF já se manifestou sobre a impossibilidade dos Sindicatos figurarem como parte autora das ações diretas de inconstitucionalidade, a saber:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Sindicato Nacional. Ilegitimidade. Questão de ordem. - Esta Corte já firmou o entendimento (assim, a título exemplificativo, nas ADINs 275, 364, 831, 920, 1.149 e 1.343) de que os Sindicatos Nacionais, por não se confundirem, apesar de sua representatividade territorial, com as Confederações Sindicais a que alude o inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal, não têm legitimidade para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (ADI 1562, Relator: Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 24/03/1997, DJ 09-05-1997 PP-18127).

Em resumo, para o Ministério Público do Estado de Goiás, os Sindicatos em âmbito estadual, não se confundem com as Federações Sindicais e muito menos com as entidades de classe a que se referem os arts. 60 da Constituição Estadual e 103, inciso IX, da Constituição

Federal, não sendo, pois, parte legítima para propor o controle concentrado de constitucionalidade, razão essa, que ao considerar o SIFAEG parte legítima na ADI, o Acórdão violou o citado dispositivo.

Vale lembrar, que o Procurador de Justiça também mencionou que o acórdão, ao analisar o mérito da ADI, declarou a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei Complementar em estudo com base no art. 22, inciso I, da Constituição Federal, atendo-se meramente a questões privadas de caráter econômico em detrimento da garantia do dever de proteção ao meio ambiente e do próprio desenvolvimento econômico.

Nesse ponto, o Procurador de Justiça cita que o art. 1º da Lei Complementar nº 5.200/2006 não inibe o direito de propriedade, tampouco a livre iniciativa e o desenvolvimento da economia. Entretanto, prevê a limitação do plantio de cana-de-açúcar no Município de Rio Verde como forma de garantir o equilibrado desenvolvimento econômico local, fundamentado na diversidade de culturas agrícolas responsáveis pela distribuição de renda que contribui para uma sociedade justa e produtiva.

Em síntese, o Procurador de Justiça Pedro Tavares (2009) asseverou:

Assim, ao oposto do que afirma a decisão utilizando-se incorretamente do art. 22, inciso I, da Constituição Federal, a questão não guarda afinidade direta com o direito civil ou agrário, estes de competência privativa da União, mas com o direito ambiental, previsto no art. 225 da mesma Lei Maior, de competência concorrente dos entes federativos, na esteira do que preceituam os arts. 23, VI, e 30, I e II, estes que referida decisão nega vigência. O município tem o dever de buscar a realização do desenvolvimento econômico e da justiça social, como prevê o art. 134 da Constituição Estadual, porém, quanto a este, não da forma como o utilizou a decisão recorrida, mas levando em consideração o equilíbrio e o direito de coexistência das demais atividades econômicas locais, cuja competência é também, expressamente, do Município. Ademais, pelo princípio da razoabilidade, as normas constitucionais devem coexistir de maneira harmônica. Desse modo, não é possível que o Judiciário se omita no seu dever de fazer cumprir a Constituição Estadual e a Constituição Federal, declarando a inconstitucionalidade de lei em total conformidade com as mesmas, sem qualquer vício material ou formal, alegando inverídica limitação da propriedade, da livre iniciativa e do desenvolvimento da economia, para permitir uma verdadeira violação à garantia do equilíbrio ambiental e do próprio desenvolvimento econômico, até mesmo porque o próprio direito de propriedade, assim como a ordem econômica, encontram-se constitucionalmente submetidos a uma função social que deve prevalecer. Sobre o assunto, cumpre ressaltar, ainda, que a ausência de limitação do plantio de cana-de-açúcar no Município, com a manutenção da declaração de inconstitucionalidade da norma, seria temerária sob vários aspectos.

O representante do Ministério Público do Estado de Goiás conclui o Recurso Extraordinário interposto sustentando que é preciso adotar um marco regulatório e políticas

públicas para receber o avanço da cana-de-açúcar, para observância das questões econômicas, sociais e para o meio ambiente.

Por sua vez, após a interposição, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás negou seguimento ao Recurso Extraordinário, tendo o Município agravado para o STF (AI 795384), que ordenou a subida dos autos para julgamento.

Desse modo, o Recurso Extraordinário subiu ao Supremo Tribunal Federal para julgamento definitivo (RE 633548) em 04/12/2010, estando atualmente concluso ao ministro relator Ricardo Lewandowski, e até que o STF defira o pedido de efeito suspensivo ao Recurso Extraordinário, a eficácia da Lei Municipal Complementar nº 5.200/2006, alterada pela Lei Complementar nº 5.206/2006 continua suspensa.

Comparado o direito posto no acórdão com a realidade fática local, nota-se um distanciamento inoportuno daquele, considerando que no município de Rio Verde prevalece a agropecuária com cadeia produtiva baseada na construção de armazéns graneleiros, beneficiamento da produção, crescimento das indústrias de suplementos, derivados agrícolas, surgimento de escolas técnicas e faculdades para formar mão de obra com especialidade para atender à heterogeneidade da demanda agropecuária do Município.

Assim, o interesse local na edição da lei em estudo justificou-se pelo pluralismo e diversidade do agronegócio no Município que procura manter a expansão de indústrias que tenham relação direta com a agricultura e a pecuária, tais como produção de grãos, rações, moagem de soja, milho e sorgo, criação de suínos e frangos para abate em frigoríficos, historicamente e produzidos pela comunidade local.

No contexto social e econômico a Lei Complementar nº 5.200/2006, alterada pela Lei Complementar nº 5.206/2006, denota importância, pois o beneficiamento da produção agrícola se faz com uma complexa, variada e interligada cadeia produtiva que carece de um grande volume de mão de obra para gerar distribuição de renda.

O que se vê é que a Lei em estudo tem o objetivo de regular a atividade agropecuária, com a necessidade de preservar e proteger a diversidade de produção na zona rural diante da potencial ameaça de monopolização do setor sucroalcooleiro pelo poderio econômico dos grandes grupos empresariais que a representam.

Por tudo isso, ao limitar o plantio da cana-de-açúcar, o Município de Rio Verde buscou proteger o interesse local, e mais, garantir a manutenção da cadeia produtiva pautada no modelo de desenvolvimento do município e, por consequência, a geração de postos de empregos e a melhor distribuição de renda, preservando a racionalidade, a adequabilidade e o equilíbrio necessários à concretude da dignidade das pessoas da comunidade local.

1.2 A proteção do meio ambiente como um dos fundamentos legais para a limitação

O bem jurídico, como se sabe, não é apenas um bem econômico. O meio ambiente, por exemplo, é um direito de todos e preservá-lo é um dever imposto à coletividade e comumente aos Poderes da nação. Esse direito e esse dever dão bem a noção qualitativa desse bem fundamental e indispensável à vida das pessoas. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225 afirma 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 gerações.

Assim, para existir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, tanto para a atual geração quanto para as futuras, é necessário que se opere a defesa, preservação e recuperação do que ainda resta do patrimônio vegetal e animal, dos recursos hídricos e minerais do país, cada dia, mais explorados e degradados.

Os recursos naturais são finitos e sua exploração ao extremo resulta não apenas o seu decréscimo, mas efeitos nocivos a todo o ambiente, afetando clima, produtividade agrícola, desenvolvimento, saúde das pessoas, entre outras consequências.

Como bem salienta Édis Milaré (2011, p. 38):

Num prazo muito curto – e que se torna sempre mais curto – são dilapidados os patrimônios formados lentamente no decorrer dos tempos geológicos e biológicos, cujos processos não voltarão mais. Os recursos consumidos e esgotados não se recriaram. O desequilíbrio ecológico acentua-se cada dia que passa. E assim chegamos ao estado atual, em que nossas ações chocam-se contra nossos deveres e direitos, comprometendo nosso próprio destino. O renomado historiador H. G. Wells registrou: “A história humana é cada vez mais uma corrida entre a educação e o desastre”. Este é o paradoxo existente nas relações do homem com a Terra. As raízes da questão Ambiental ficam expostas e interpelam a nossa responsabilidade de seres humanos, inequívoca e intransferível. Todo o saber científico, contido nas Geociências, nas Biociências e nas Ciências Humanas falam da fragilidade do mundo natural e da agressividade da nossa espécie. O direito também conhece dessa responsabilidade e dessa complexa realidade, em que se joga com o porvir incerto da oikos e de todos os seus moradores, ou seja, da Terra e de tudo quanto nela se encontra.

A rapidez das mudanças atuais no capitalismo, por exemplo, traz problemas com consequências incomensuráveis. As alterações no meio ambiente, advindas da expansão do setor sucroalcooleiro ocasionam mudanças visíveis, e consistem em supressão dos recursos

naturais, expulsão do camponês que dantes lavrava a terra em regime de economia familiar e, ainda problemas na política, economia e sociedade.

O homem tem ignorado os seus próprios vínculos com a terra, com sustentáculo na bandeira de um progresso desastroso e a sua razão o tem conduzido aos riscos e incertezas que hoje surgem, com relação ao futuro.

Assim, o ser humano se torna autossuficiente, mas se esquece de que faz parte de um meio ambiente, e que é através dele que a sociedade se estabelece. É a partir dessa premissa que a valorização do meio ambiente surge como necessidade tão essencial a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Ora, o que ocorre no Brasil, por exemplo, e em Goiás não é diferente, são ações voltadas para o avanço do capitalismo e expansão do setor sucroalcooleiro com um elevado incentivo sob a ótica do progresso, sem, contudo verificar os limites ambientais e as consequências para a sociedade.

Diante dessa realidade amplia-se a preocupação com a conservação e a recuperação da fauna e da flora, a redução da emissão de gases de efeito estufa, do risco criado para a sociedade, da poluição do ar e das águas, de como equilibrar o modelo desenvolvimentista de um município, entre outros vários problemas de importância ambiental. Assim, nota-se que a limitação do uso da propriedade rural, como visto no município de Rio Verde, deve ser algo de reflexão, que evite um julgamento precipitado e desastroso.

Ademais, o próprio Plano Diretor do Município de Rio Verde – Lei Complementar nº 5.318, de 10 de setembro de 2007, prevê diretrizes para valorização, planejamento e controle do meio ambiente no território do Município, a saber:

Art. 21 - O Executivo Municipal promoverá a valorização, o planejamento e o controle do meio ambiente de acordo com as seguintes diretrizes:

I. adoção do meio ambiente como elemento fundamental do sistema de planejamento e desenvolvimento sustentável do Município, inclusive as extensões da área rural;

II. criação, revisão e aperfeiçoamento da legislação ambiental municipal para sua atualização e adequação aos preceitos desta lei;

III. criação de instrumentos necessários ao exercício das funções de planejamento, controle e fiscalização de todas as atividades que tenham interferência no meio ambiente do Município;

IV. monitoramento e controle do uso do solo urbano, da área rural, da poluição do ar e dos recursos hídricos;

V. delimitação das áreas de interesse para a preservação ecológica;

VI. mapeamento da área urbana e rural, visando geração de banco de dados para o cadastro do município;

Tenha-se presente que o Plano Diretor do Município de Rio Verde, ainda que tenha sido aprovado quase um ano após a promulgação da Lei Complementar objeto deste estudo, também autorizou a ação pública para o correto ordenamento do uso do solo com vistas ao desenvolvimento do Município como um todo.

Por conseguinte, tal ordenamento não se esgota no limite urbano, já que este se entrelaça irremediavelmente com o rural, havendo conexões e influências recíprocas, que repercutem na própria comunidade municipal de forma correlata. Assim:

Art. 145 - As estratégias de ordenamento territorial serão efetivada mediante as seguintes diretrizes:

I. estruturação para o território municipal fundamentada nas características físicas e ambientais, respeitando-se as diversidades socioeconômicas e culturais e as tendências de difusão urbana;

II. disciplina e ordenamento do uso do solo com o objetivo de dar suporte e dinamizar o desenvolvimento de Rio Verde;

Nesse contexto, a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, finalidades e mecanismo de formulação e aplicação também procura dotar os entes políticos da República de força normativa capaz de enfrentar os problemas inerentes à proteção do meio ambiente, como ficou determinado posteriormente pelo artigo 225 da Constituição Federal.

Com efeito, dispõem os artigos 5º e 6º:

Art 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei

Art 6º - 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 ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

Nessa vereda, o artigo 14, inciso II, do Decreto Federal nº 99.274, de 06 de junho de 1990, reza que "cabará aos Estados e Municípios a regionalização das medidas emanadas do Sistema Nacional do Meio Ambiente, elaborando normas e padrões supletivos e complementares".

E o citado Decreto ainda dispõe:

Art. 14. A atuação do Sisnama efetivar-se-á mediante articulação coordenada dos órgãos e entidades que o constituem, observado o seguinte:

I - o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo Conama;

Verifica-se, portanto, que a opinião pública no período antecedente ao trâmite legislativo da Lei em estudo, em Rio Verde, foi fundamental para caracterizar o interesse local aqui sustentado, tendo em vista que foram ouvidos importantes segmentos da população.

Ademais, diante do contexto de proteção ambiental, existem Resoluções do CONAMA que "autorizam", de modo expresse, os Municípios a promulgarem padrões ambientais mais restritivos, como no art. 3º da Resolução 02/90 (controle da poluição sonora), e art. 5º da Resolução 04/85 (conceituação de Reservas Ecológicas).

São múltiplas e variadas as especificidades encontradas nos municípios brasileiros, o que recomenda a interpretação da Constituição de maneira a contemplar as suas necessidades derivadas do interesse local.

Nesse sentido e apenas a título exemplificativo traz-se à tona a Lei Federal nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que dispõe sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, em virtude da qual o Município, pelo interesse local, pode estabelecer, em conjunto com a União e os Estados, os seus Planos Costeiros Municipais, com normas e definições sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, e ainda impor limitações e utilização de imóveis. (artigo 5º, § 2º)

Veja-se, então, que a limitação do plantio de cana-de-açúcar no município de Rio Verde-GO surge como norma legal de interesse local, o que traz à tona a preocupação do ponto de vista ambiental, econômico, político, social e jurídico, por sua inerente relevância.

Dessa forma, o fundamento para entender o instituto da limitação do uso da área agricultável municipal gera uma maior preocupação quanto à legislação específica, visto que o Estado de Goiás tem na agricultura um item essencial a conduzir a sua economia e, nessa linha de raciocínio, a economia de Rio Verde não deve ser desarticulada pela entrada desenfreada e sem limites da cana-de-açúcar.

Nessa esteira de entendimento, e particularmente com relação a expansão da cana-de-açúcar e a necessidade em se proteger o meio ambiente dos efeitos monopolistas do setor sucroalcooleiro, Bruno Alves Pereira (2011, p. 01) faz oportuna sustentação sobre a cultura da cana em São Paulo, a qual também se aplica ao Estado de Goiás. Diz o autor:

Com o aumento global da temperatura, há uma tendência de aumento na taxa de evapotranspiração nos locais de plantio da cana-de-açúcar. De maneira que ainda é

possível que nos locais atualmente não irrigados, seja necessária a irrigação em um futuro não muito distante. Com isso, haveria uma enorme pressão sobre um daqueles recursos que serão mais gravemente afetados pelas mudanças climáticas. A água doce poderá ter sua disponibilidade reduzida em razão das transformações causadas no ciclo hidrológico pelo aumento na temperatura, criando conflitos socioambientais. No entanto, como se não bastasse o fato da cana-de-açúcar ser uma das culturas paulistas mais influenciadas pelas mudanças climáticas, ela ainda é uma das que mais afetam o clima no Estado. A queima da planta para a colheita, prática realizada em mais de 40% da área colhida em São Paulo em 2008, tem forte impacto climático. Ela está relacionada ao aumento de temperatura do solo, o que reduz a umidade natural do meio, causada por falta de matéria orgânica. Além disso, a queimada da cana-de-açúcar é também reconhecida como uma das principais fontes de poluição por partículas de aerossóis no Estado. Esse material particulado em nível atmosférico afeta o núcleo de condensação das massas de chuvas, o que aumenta o efeito albedo das nuvens e reduz as taxas de precipitação, causando mudanças no ciclo hidrológico territorial.

Discorrendo sobre a expansão da cana-de-açúcar Miziara (2011, p. 7) afirmou:

Os grandes investimentos estão se concentrando no sul do Mato Grosso do Sul e em Goiás, além do oeste mineiro. Este fato se deve a tendência dos grandes investidores migrarem para regiões com custos de produção menores, sobretudo com relação ao menor preço do arrendamento de terras. Segundo Piacente (2006), a cana-de-açúcar está avançando para as últimas áreas de fronteira agrícola do Estado de São Paulo, o que implica no deslocamento da pecuária e da agricultura uma vez que este Estado não possui mais áreas disponíveis para atender esse crescimento. O autor também afirma que essa expansão ocorrerá provavelmente no Centro-Oeste do País.

De acordo com Miziara, “o Estado de Goiás possui atualmente 31 indústrias sucroalcooleiras já implantadas, conforme dados divulgados pelo Dieese em 2009, e cerca de 60 projetos de novas instalações” (2011, p. 23). Sabe-se, também, que a maior concentração de áreas plantadas encontram-se no sudoeste goiano, onde, onze (11) de seus quinze (15) municípios apresentam as maiores plantações canavieiras. (Loyola, 2010, p. 14)

Relativamente aos projetos, Miziara (2011, p. 23) afirma:

Desses projetos segundo análise preliminar feita junto a SEMARH, alguns estão em processo de obtenção de Licença de Instalação e a grande maioria ainda se encontra em fase de obtenção da Licença Prévia. Alguns desses empreendimentos receberam a respectiva Licença Prévia com inúmeras condicionantes que o órgão licenciador entendeu não estarem de acordo com o que determina a legislação ou não satisfazerem de forma plena as exigências dos instrumentos apresentados. Neste caso, o empreendimento terá prazo de 180 dias a contar de sua publicação para apresentarem as mesmas.

Ora, como se observa o intuito da Lei Complementar nº 5.200/2006, alterada pela Lei Complementar nº 5.206/2006, foi preservar o interesse local, tendo em vista que muitas foram as áreas rurais devastadas pelas diversas atividades agrícolas, não se deixando nenhum tipo de reserva, área de preservação e nem mesmo matas ciliares.

De certa forma a Lei Complementar em estudo demonstrou uma preocupação com a questão ambiental nos moldes do Zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar feito pela Embrapa, que surgiu como um instrumento fundamental para a tomada de decisões e melhor definição de onde e como seriam realizadas a exploração de recursos naturais e as formas de uso sustentável do meio ambiente.

A substituição do combustível mineral pelo álcool produzido a partir da cana-de-açúcar foi um importante passo para a redução da emissão de gases de efeito estufa, porém em nome do aumento da produção desse combustível renovável ou ainda, da ampliação dessa matriz energética renovável, inúmeras foram as áreas de vegetação nativa ou primária que foram e estão sendo suprimidas para dar lugar à expansão de áreas destinadas ao plantio da cana-de-açúcar.

Assim, ao mesmo tempo em que se contribui com a produção de um combustível menos poluente, prejudica-se o ambiente através do plantio desenfreado e desordenado, desrespeitando as áreas ocupadas por matas e trazendo riscos incomensuráveis para a sociedade, contrariando as próprias diretrizes do zoneamento agroecológico.

Isto se pode dizer, pela peculiar forma de plantação da cana-de-açúcar, que deve obedecer a padrões rígidos de observação. Para se ter ideia, Staut (2013, p. 01), a título de exemplo, afirma que no Estado de Mato Grosso do Sul com a implantação de novas usinas de açúcar e álcool, estima-se que a área a ser ocupada pela cultura da cana-de-açúcar deva aumentar em cerca de 360 mil hectares.

O autor ainda observa que para essa expansão não ocorrer de forma indiscriminada é fundamental que se considere as exigências da cultura com relação a tipo de solo e, se preciso, proceder sua adequação física e química, uma vez que já se verifica a existência de projetos a serem conduzidos em áreas com os mais diversos tipos de solo e características químicas e físicas. (2013, p. 01).

Staut (2013, p. 01) preleciona que a cana-de-açúcar tem um sistema radicular totalmente diferenciado em relação à exploração das camadas mais profundas do solo quando comparado com o sistema radicular das demais culturas, principalmente as anuais. Desse modo, Staut finaliza (2013, p. 01):

por ser uma cultura semiperene e com ciclo de cinco a sete anos, o seu sistema radicular se desenvolve em maior profundidade e assim passa a ter uma estreita relação com pH, saturação por bases, porcentagem de alumínio e teores de cálcio nas camadas mais profundas do solo.

Sabe-se que, comparando os vários tipos de cultivos agrícolas, verifica-se que, enquanto a maioria dos diversos produtos cultivados apresentam produtividade que não excede 3 (três) toneladas por hectare, a cana de açúcar varia entre 77 e 85 toneladas, (MAPA, 2009), dado que, por si só evidencia o quanto essa cultura exige do solo.

Para Tôsto (2013, p. 03): “a reposição de nutrientes no cultivo da cana-de-açúcar sob queimada representa um custo de 3,8 vezes mais do que a cana-de-açúcar mecanizada”. Este autor ainda afirma que as estimativas geradas podem servir principalmente como base para a tomada de decisão para que produtores rurais possam adotar boas práticas conservacionistas de solo, bem como autoridades ambientais, e por fim subsidiar medida pedagógica para manejo e conservação dos solos. (2013, p. 03)

Preocupado com o cenário rural brasileiro e com os modos de utilização do solo, Benjamim (2010, p. 03) afirma que qualquer análise moderna da proteção ambiental no Brasil sempre há de começar pela Constituição Federal de 1988, e complementa que a regra geral é que a obrigação de resguardar o meio ambiente não infringe o direito de propriedade (2010, p. 04):

Guardadas as devidas proporções, é como se o direito de propriedade equivalesse ao corpo humano e a proteção do meio ambiente, a um de seus órgãos vitais: sem um, o outro não sobrevive. No Brasil, não há um direito de propriedade que confira ao seu titular a opção de usar aquilo que lhe pertence de modo a violar os princípios hoje estampados nos arts. 5, 170, inciso VI, 184, § 2º, 186, inciso II, e 225, todos da Constituição Federal. A propriedade privada, nos moldes da Lei Maior vigente, abandona, de vez, sua configuração essencialmente individualista para ingressar em uma nova fase, mais civilizada e comedida, onde se submete a uma ordem pública ambiental: essa a principal repercussão dos dispositivos constitucionais acima referidos.

Por essas razões, é coerente mencionar que a lei em estudo apenas atendeu o interesse local no Município de Rio Verde, que nunca teve na cana-de-açúcar as bases de sua economia, fato que toma relevância atual para a correta compreensão pela sociedade em geral.

A propósito, na presente abordagem temática, que abrange a Lei Municipal Complementar nº 5.200/2006, com a redação da Lei Complementar nº 5.206/2006, verificou-se também que o objetivo do legislador no município de Rio Verde-GO foi de preservar o meio ambiente em detrimento de uma expansão insustentável do setor sucroalcooleiro em seu território, e ainda demonstrar o fundamento legal do dever constitucional que tem todo sujeito proprietário de atender a função social de seu imóvel, que conjuga os fatores econômico, ecológico e social propiciadores do equilíbrio embasador do desenvolvimento sustentável.

1.3 Da Limitação de plantio de cana-de-açúcar na área agricultável do Município de Rio Verde em observância à Função Social da Propriedade Rural

Dentre os diversos princípios norteadores do Direito Agrário, está o Princípio da Função Social da Terra, no que diz respeito à incumbência atinente à propriedade rural, sendo regido pela Constituição Federal de 1988, mas direcionado à função social da propriedade, ficando o proprietário subordinado à satisfação do interesse coletivo em relação ao meio de utilização e beneficiamento da sua exploração (Marés, 2002, p. 135).

Nas concepções de Carlos Frederico Marés não se pode falar de uma função social da propriedade, mas sim de função social da terra, tendo em vista a ligação, o vínculo, o respeito que é devido a esse recurso natural (2002, p. 135).

Dentro dessa perspectiva, o titular do domínio da terra deve arcar com as obrigações inerentes à capacidade de produção e a responsabilidade de cuidar para que a terra não perca a eficácia produtiva para satisfação das necessidades da sociedade em geral, e não tão somente do proprietário.

Por sua vez, existem diversos conceitos sobre a propriedade, para se chegar a uma conclusão eficaz do que vem a ser sua função social. O mais usado é o do Código Civil, que não utiliza exatamente a expressão “definição de propriedade”, mas sim explicita os poderes do proprietário, e o elemento que fundamenta estes poderes é o poder de usar.

A constitucionalidade ou não da limitação da propriedade e a necessidade da intervenção do Estado em alguns casos, faz da presente pesquisa um instrumento importante para dirimir dúvidas de interesse público na atualidade.

Em um primeiro momento é necessário apresentar uma definição de propriedade, o que na verdade, não se limita a um único conceito, tendo em vista que existem várias definições de propriedade na história do direito, além do que existem vários tipos de propriedade (uso, consumo, produção).

Como ensina Carlos Roberto Gonçalves (2013, pag. 229):

a configuração do instituto da propriedade recebe direta e profundamente influência dos regimes políticos em cujos sistemas jurídicos é concebida. Em consequência, não existe, na história do direito, um conceito único do aludido instituto.

Impossível separar o papel da Igreja na construção da ideia de que a propriedade deveria ser menos “exclusivista” e “individualista”, concepção que grassava no direito romano.

Como pondera o agrarista Benedito Ferreira Marques (2007, p. 35):

A evolução conceitual da propriedade, como direito, passou por diversas fases, em função de diferentes doutrinas. Com o código de Napoleão, ganhou caráter de direito absoluto, o que influenciou muitos códigos civis, inclusive no Brasil. Marx chegou a preconizar a coletividade dos bens, por considerar a propriedade privada a causa maior de injustiças sociais. Mas foi Duguit, escorado no pensamento positivista de Comte, que o direito de propriedade se despiu do caráter subjetivista que o impregnava, para ceder espaço à ideia de que a propriedade era, em si, uma função social. Para o grande jurista francês, que era Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Bourdés, na França, a propriedade não era um direito subjetivo, mas a subordinação da utilidade de um bem a um determinado fim, conforme o direito objetivo.

Do mesmo modo, preleciona José Afonso da Silva (2012, p. 272):

Essa evolução implicou também a superação da concepção da propriedade como direito natural, pois não se há de confundir a faculdade que tem todo indivíduo de chegar a ser sujeito desse direito, que é potencial, como o direito de propriedade sobre um bem, que só existe enquanto é atribuído positivamente a uma pessoa, e é sempre direito atual, cuja característica é a faculdade de usar, gozar e dispor dos bens, fixada em lei. É o que, aliás, decorre do nosso Direito positivo, a lei ordinária mesma, que fixa o conteúdo desse direito que é institucionalmente garantido pela Constituição (art.5º, XXII).

Nesse sentido, o artigo 1.228 do Código Civil embora não ofereça uma definição de propriedade, enuncia os poderes do proprietário, que seguem nesses termos: “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

Assim, Gonçalves (2013, p. 229) afirma:

considerando-se apenas os seus elementos essenciais, enunciados no art. 1228 retrotranscrito, pode-se definir o direito de propriedade como o poder jurídico atribuído a uma pessoa de usar, gozar e dispor de um bem corpóreo ou incorpóreo, em sua plenitude e dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha.

Como enunciado no artigo 1.228 do Código Civil, os poderes elementares do proprietário consiste em usar, gozar e dispor dos bens, e também reavê-los de quem injustamente os possua, porém, interessa nesta dissertação o uso que deve cumprir uma função social.

Em síntese, há de se destacar que são preservadas as faculdades inerentes ao direito de propriedade, mas o exercício das mesmas deve levar em conta o bem-estar social e a ordem econômica, como se verá da presente abordagem referente à limitação de plantio da cana-de-açúcar no Município de Rio Verde.

Para melhor a compreensão da pesquisa, torna-se de bom alvitre agregar a definição de imóvel rural encontrada no Estatuto da Terra e atualizada posteriormente pelo artigo 4º, inciso I, da lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para os efeitos desta lei, conceitua-se:

I - Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial; II - Pequena Propriedade - o imóvel rural: a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais; b) ([Vetado](#)); c) ([Vetado](#)); III - Média Propriedade - o imóvel rural: a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais; b) ([Vetado](#)).

Portanto, localizando-se na zona urbana, de expansão urbana ou na zona rural o que interessa é que a destinação (uso) proporcione o exercício da função social.

O olhar para o cenário rural, sem perder de vista o urbano, suburbano e de expansão para as áreas adjacentes rurais levam à reflexão sobre os termos e diretrizes gerais da Lei Federal nº 10.257/2001, que regulamentou a política urbana e instituiu o Estatuto das cidades, no qual vemos uma clara interpretação autorizativa do Município compatibilizar ações públicas também no meio rural, a saber:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

E mais, o art. 40 do mesmo Estatuto prevê o dever do plano diretor envolver também a zona rural do Município, *in verbis*: “§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”.

Ainda que se fixe o olhar apenas no artigo 2º, verifica-se que o legislador não quer que ocorra o desenvolvimento local apenas da zona urbana, mas ao contrário, o desenvolvimento integral do território do Município, não se podendo interpretar a Constituição ou os micro-sistemas por fatias, como diria o ex-Ministro Eros Grau.

Certo é que a dinâmica socioeconômica disciplinada em legislação municipal, qualquer que ela seja, deve retratar a realidade rural das atividades agrícolas e também setores não agrícolas, porque os vários diplomas legais acenam para o desenvolvimento da criança, do idoso, da cidade etc de forma integral, harmonizando todos os seus elementos constituintes e conformadores.

Assim, verifica-se que a integração e complementaridade referida no Estatuto das Cidades também compreende a dinâmica legislativa municipal para o cumprimento do interesse público, e promover o desenvolvimento socioeconômico com a intervenção limitativa genérica da propriedade rural localizada no município, porque a razoabilidade impõe que o interesse público local exija a coabitação dos múltiplos cultivos.

Desse modo, é relevante observar o princípio da função social da propriedade (art. 186, CF, e Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), pois ele apresenta benefícios incomensuráveis à sociedade, balanceando os direitos individuais e coletivos de uso da terra, mas coíbe práticas que acarretem dano à capacidade de produção da propriedade, assim como não deve estimular a monocultura, tanto que a propriedade deve coexistir na harmonia dos recursos naturais sustentadores do meio ambiente equilibrado.

Sobre a função social da propriedade, Falconi (2010, p. 123) sustenta que o uso da propriedade será condicionado ao bem estar social, e por esse motivo deverá ser atribuída ao legislador a tarefa de promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos, mas não só isso porque deve proteger outros valores relevantes como a solidariedade, a igualdade, a dignidade e a proteção do meio ambiente.

Nesse contexto, o autor ainda afirma que o proprietário deve construir uma situação de bem-estar social, deixando claro que o interesse individual não pode passar por cima do interesse social (2010, p. 123). Assim, pode-se concluir que o interesse da coletividade rio-verdense, representada pelas várias categorias de segmentos sociais supera o interesse de um proprietário de terra isoladamente considerado.

Convém ressaltar que Falconi (2010, p. 130) alude:

A função social, tomada de empréstimo das ciências sociais, permeia o direito, como um todo, a dizer para que ele serve. O direito serve para instrumentar a harmonia social, sob o clima da sadia qualidade de vida. Essa harmonia será conseguida tanto quanto se consiga assegurar a existência a todos. A existência digna depende, antes de mais nada, de um meio ambiente sadiamente qualificado. Por isso um meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito universal de todas as pessoas. Na busca da realização da felicidade, o direito deve estimular a cada um e a todos, a contribuir para o bem-estar econômico e social, para o bem comum, para a paz social.

Assim, conclui-se que apesar de historicamente o direito de propriedade ter dado sentido de liberdade ao proprietário de fazer o que bem entender da terra, tal direito pode ser restrito se não corresponder aos intentos sociais a que a terra é predestinada. (Falconi, 2010, p. 130).

Neste diapasão, a cana-de-açúcar que transformou o Estado de São Paulo num imenso canavial sem fronteiras não pode sobrepor-se à cultura multifacetada de Rio Verde, embora possa conviver equilibradamente (junto a ela) como previu a lei municipal de 2006.

De resto, Falconi (2010, p. 152/153) afirma:

Fundindo os objetivos da ordem econômica de assegurar a todos existência digna, os da ordem social, de alcançar o bem-estar e a justiça social, é inarredável que os meios para alcançá-los estão ancorados nos princípios da função social e de defesa do meio ambiente, daí por que a atividade econômica desenvolvida no imóvel rural como prerrogativa da livre iniciativa assegurada pelo ordenamento sob a inspiração do direito de propriedade terá de conformar-se com esses princípios e só irá legitimar o direito de propriedade se e quando forem cumpridos os aludidos princípios (art. 170, III e VI, art. 186, II e 225 da CF). Numa palavra, se não se cumpre a função social no seu aspecto ecológico, *verbi gratia*, quando a atividade, a pretexto de explorar a área aproveitável para a agricultura, depreda as áreas de preservação permanente e/ou de reserva florestal, resta não cumprida a função social ambiental e, por consequência, legitima-se o poder estatal de interferir nessa propriedade para fazer com que ela cumpra tal função.

De igual maneira, não é razoável permitir que a cultura canavieira elimine a histórica economia agrícola diversificada no município, que tão fecundas vantagens tem trazido à comunidade ao longo dos tempos.

Nesse sentido, importa dizer que se os ditames sociais não forem atendidos impõe-se aos entes federativos competentes o poder-dever de aplicar medidas limitadoras da propriedade. Essa competência se afirma, diante dos entes federados, pelo critério da preponderância do interesse, como se verá nesse trabalho, e ao município cabe o atendimento ao interesse local.

É amplamente majoritário na doutrina o entendimento de que não existe hierarquia entre os entes da federação, haja vista que a definição da competência passa principalmente pelo interesse público. Assim, não existe uma gradação de interesses perante a União, os Estados e os Municípios, pois cada ente, de forma harmônica, procura atender sua comunidade e cumprir os desígnios da democracia.

Nesse sentido, alude Carvalho (2008, p. 1066):

Não se vislumbra qualquer “hierarquia” entre a União, Estados, DF e Municípios. O que a Constituição realizou foi uma distribuição de competências entre as diversas pessoas políticas, sem evidenciar qualquer prevalência hierárquica a ser observada de um ente federativo perante outro.

Portanto, tal situação se aplica com relação à propriedade rural na medida em que ela não atenda a sua função social, o que também autoriza o Município pelo seu interesse local

em limitar o uso de uma cultura agrícola em seu território, quando o uso potencializar a contrariedade aos fins socioeconômicos da municipalidade, como o realizado em Rio Verde, cujos objetivos até agora alcançados conforma as dimensões econômica, social e ambiental.

De modo interpretativo, verifica-se que a função social da propriedade é estabelecida no Plano Diretor do Município de Rio Verde, Lei Complementar nº 5.318, de 10 de setembro de 2007, que elenca diversas matérias, dentre elas a economia e o meio ambiente, a saber:

Art. 11 - A Política de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município de Rio Verde, conforme preconiza a Lei Orgânica e conforme exigências do Estatuto da Cidade, tem por objetivo o direito à cidade, o cumprimento da função social da propriedade, a justa distribuição dos serviços públicos, da infra-estrutura e dos equipamentos urbanos, a ordenação do uso e ocupação do solo e da produção do espaço urbano, inclusive das áreas de expansão e a preservação do patrimônio ambiental e cultural, mediante gestão participativa.

Art. 12 - O Poder Público Municipal de Rio Verde deverá cumprir a função social da cidade garantindo à população:

I. condições adequadas à realização das atividades econômicas, sociais e culturais, e o acesso aos serviços de educação, saúde, assistência social e transporte;

II. condições dignas de moradia, de acessibilidade e mobilidade;

III. o atendimento à demanda por infra-estrutura, serviços públicos e comunitários;

IV. a proteção ambiental, com conservação e recuperação do ambiente natural, para mantê-lo sadio e ecologicamente equilibrado;

V. a valorização do patrimônio histórico, artístico e cultural e dos valores referenciais da história do município;

VI. a reabilitação e o uso de áreas urbanas vazias ou ociosas.

Insta dizer, que a função social da propriedade não pode ser confundida com o poder de polícia, porque este engloba uma gama de limitações para que a propriedade não gere prejuízo para a coletividade, enquanto que aquela busca uma finalidade específica e benéfica ao cidadão.

Vale lembrar, que o Código Ambiental Municipal de Rio Verde – Lei 5.090/2005 prevê o seguinte:

Art. 10º – A propriedade privada e pública cumpre sua função social em harmonia com a defesa do meio ambiente, respeitando o que dispõe a Constituição Federal sobre o direito de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e, especialmente, esta lei estabelecer.

Nesse caso, a Lei Complementar nº 5.200/2006 representa a limitação referida no Código Ambiental Municipal, a que a propriedade seja ela privada ou pública deve respeitar.

Ademais, sobre o poder de polícia, constata-se uma clarividência conceitual interpretativa no art. 15, inciso XXIX da Lei nº 5.090/2005, que dispôs sobre o Código Ambiental Municipal de Rio Verde, *in verbis*:

XXIX - Poder de Polícia: é a atividade da administração que, limitando ou disciplinando direito, interesse, atividade ou empreendimento, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à proteção ou controle do ambiente e a melhoria da qualidade de vida no Município de Rio Verde.

Assim, a propriedade, para atender sua função social, deve obedecer os preceitos limitativos do poder de polícia e paralelamente promover o desenvolvimento da coletividade, eis a razão de se demonstrar nessa pesquisa que o Município tem a obrigação ou dever de intervir genericamente em áreas privadas ou de seu domínio se for de real interesse público para sua localidade (interesse local).

Conclui-se, portanto, que ao preservar a função social da propriedade e o modelo de desenvolvimento econômico, o Município de Rio Verde/GO procurou atender aos princípios e preceitos constitucionais (arts. 1º, III, IV, 3º, IV, 5º, XXI, XXIII, 30, I, 170, II, III, VI, VII) e (arts. 64, 127 e 134 da Constituição Estadual), de preservar o meio ambiente, de garantir o desenvolvimento econômico (preservando as atividades econômicas já implantadas na região) e promover o bem comum.

A atuação municipal objetivou incluir a atividade canavieira sem, contudo, excluir as demais atividades agrícolas de interesse local, o que justificou o marco regulatório para evitar o avanço desarmônico do setor sucroalcooleiro em seu território.

2 A EXPANSÃO DA FRONTEIRA AGRÍCOLA E O AVANÇO DO SETOR SUCROALCOOLEIRO

2.1 As Frentes de Expansão e Pioneira

Para o entendimento coerente da expansão gradativa do setor sucroalcooleiro no Brasil, bem como da abordagem temática desta pesquisa, é necessário compreender o processo de expansão da fronteira agrícola, ou seja o avanço da unidade de produção capitalista sobre o meio ambiente e terras cultiváveis, em suas duas modalidades teóricas que conduzem à ocupação da terra, ou seja, a frente de expansão e a frente pioneira.

Para Mizziara (2011, p. 10), pode-se compreender fronteira agrícola como:

o processo de expansão de ocupação do solo em áreas que não eram consideradas agricultáveis uma vez que o solo era considerado impróprio ou “pobre” para determinadas culturas e que, através da tecnologia aplicada podem tornar-se férteis e altamente produtivos. Importante salientar que esse processo de expansão da fronteira também está intimamente ligado a outros fatores como localidade, topografia e recursos hídricos.

Nesse contexto da fronteira agrícola, a teoria da “frente de expansão”, caracteriza-se por uma ocupação da terra baseada em relações não capitalistas sem apego a dinheiro, tendo em vista a insuficiência da constituição dos mecanismos de reprodução capitalistas. Isso se pode dizer, por óbvio, pela distância dos mercados e a precariedade das vias e meios de comunicação que acabavam por comprometer a taxa de lucro de eventuais empreendedores. (Martins, 1997, p. 185).

No entanto, de acordo com o próprio Martins (1997, p. 178):

a frente de expansão foi constituída de populações ricas e pobres que se deslocavam em busca de terras novas para desenvolver suas atividades econômicas: fazendeiros de gado, como ocorreu na ocupação de pastagens do Maranhão por criadores originários do Piauí; seringueiros e castanheiros que se deslocaram para vários

pontos da Amazônia. Levaram consigo seus trabalhadores, agregados sujeitos a formas de dominação pessoal e de exploração apoiadas no endividamento e na coação.

Um fator preponderante que marcou a frente de expansão no Brasil é o fato de que houve o deslocamento de ricos e pobres em busca da terra (Martins, 1997, p. 179). Tudo começava pela apropriação de terras devolutas, onde o ser humano se ruralizava buscando sua própria subsistência, e para se manter por meio do trabalho em regime de agricultura familiar.

Por outro lado, a noção de frente pioneira compreende de forma implícita a característica de que na fronteira se cria uma nova sociabilidade, alicerçada nas relações contratuais e de mercado. (Martins, 1997, p. 153). Com o passar do tempo o espaço agrário foi se modificando e proporcionando abertura de outras portas para a denominada frente pioneira, definida por Martins como aquela que “exprime um movimento social cujo resultado imediato é a incorporação de (novas regiões) pela economia de mercado” (1997, p. 45)

Seguindo-se ao fato da ocupação do espaço vazio, foi surgindo a chamada frente pioneira, que resultou na expansão do capitalismo nessas áreas até então ocupadas, isto é, as relações sociais no campo passaram ao controle de uma economia mercantilista que gerava valor monetário à terra.

Ainda segundo Martins (1997, p. 45) no período dos anos 60 a 70, houve uma reorganização do espaço produtivo, e as novas conquistas na área da ciência e tecnologia facilitaram o melhor aproveitamento das terras antes consideradas improdutivas. Veja-se que houve uma nova expansão da fronteira por áreas anteriormente ocupadas, todavia essas áreas serviam unicamente a interesses do mundo capitalista.

O que caracteriza a frente pioneira é a apropriação capitalista da terra, já que ela passava a ser adquirida monetariamente e não mais ocupada. Verifica-se, então, que os proprietários de terras destinavam a produção para o mercado e não mais para a subsistência familiar, como acontecia na frente de expansão.

Dá-se poder afirmar que a propriedade privada do solo e o empreendedorismo econômico foram as características centrais da frente pioneira. De igual modo, fica evidente que o surgimento do capitalismo acabou incorporado ao sistema agrário acentuando as consequências principalmente para aquelas pessoas que preferiam trabalhar a terra em regime de economia familiar e para a sua própria subsistência.

Essa era uma razão das várias tentativas do legislador agrário na busca de políticas públicas que viessem a se contrapor às investidas do capital no campo, ou pelo menos amenizar seus efeitos.

No Estado de Goiás, a agropecuária despontou como a base fundamental deste processo da frente pioneira, com a crescente intensificação da ocupação, bem como uma maior apropriação capitalista da terra (Silva & Miziara, 2011, p. 2).

Veja-se, portanto, que na corrente teórica frente pioneira, existe uma situação espacial e social que reflete os modos do regime capitalista de utilização da terra, totalmente oposto àquela concepção tradicionalista e rotineira (Martins, 1997, p. 153). Isso se verifica, conforme Martins (1997, p. 174), onde “pobres povoados camponeses da frente de expansão, permanecem ao lado de fazendas de grandes grupos econômicos, equipadas com o que de mais moderno existe em tecnologia”. Para Martins (1997, p. 152) a referência da frente pioneira era o empresário, o fazendeiro, o pequeno agricultor moderno e empreendedor.

Nela, existia a formulação de novos conceitos de vida, o que refletia em mudanças no campo visando o padrão tecnológico e a modernização. A título exemplificativo, o sul do Estado de Goiás, na região de Caldas Novas, inúmeras foram as cidades que surgiram sob influência da frente pioneira, quando da exploração do ouro, pecuária e agricultura, ocasião em que foram construídas as estradas de ferro.

Nesse contexto, pode se afirmar, que tal como o ouro na região de Caldas, uma nova situação fática motivada pelo Zoneamento Agroecológico da Cana, realizado pela Embrapa, fez com que Rio Verde tornasse uma nova fronteira agrícola. Como se verá adiante, o objetivo do ZAE Cana foi dimensionar as regiões aptas para plantio de cana nos Estados.

Por iguais razões, o objeto dessa pesquisa procura demonstrar que existe grande disparidade na expansão da fronteira agrícola, fruto do capitalismo (sustentáculo da frente pioneira), considerando que a monocultura baseada apenas no plantio da cana-de-açúcar - sob o argumento de que Rio Verde tem se tornado uma nova fronteira agrícola - gera temor e incerteza para a sociedade.

2.2 A modernização agrária como fator de mudança no campo

Como consequência da frente pioneira, a fronteira agrícola foi alicerçada sob a mudança substancial do padrão tecnológico, bem como da modernização da agricultura que levou à transformação do solo e o seu melhor cultivo, com ganhos de produção e produtividade. Assim, as terras antes vistas como ruins e inaptas para o cultivo, foram sendo transformadas por uma série de tecnologias e novos insumos.

Nessa esteira, só transformar a terra em mercadoria não acabava com os problemas da fronteira, tendo em vista que essa mudança carecia de mão-de-obra rural. E nesse passo, onde se alterava a base da agricultura, menciona Palmeira (2011, p. 01):

A alteração da base técnica da agricultura, associada à sua articulação "com a indústria produtora de insumos e bens de capital para a agricultura, e por outro, com a indústria processadora de produtos naturais" levou à formação do chamado "complexo agroindustrial" (DELGADO, 1985, p.19; SORJ, 1980, p.29-30) ou à "industrialização da agricultura" (GRAZIANO da SILVA, 1987, p.19). Essa modernização, que se fez sem que a estrutura da propriedade rural fosse alterada, teve, no dizer dos economistas, "efeitos perversos": a propriedade tornou-se mais concentrada, as disparidades de renda aumentaram, o êxodo rural acentuou-se, aumentou a taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, cresceu a taxa de auto-exploração nas propriedades menores, piorou a qualidade de vida da população trabalhadora do campo. Por isso, os autores gostam de usar a expressão "modernização conservadora".

Como se observa, a fronteira agrícola entre a década de 60 e 70 com o início da "modernização da agricultura" acelerou uma mudança no campo, com o êxodo rural, disparidade de renda, e aumento da taxa de exploração da força de trabalho dentre outros, resultando em uma problemática social. Esses fatores caracterizam o que o professor e antropólogo Moacir Palmeira (2011, p. 03) chama de expropriação do campesinato. Veja-se:

É verdade que a expulsão de trabalhadores dependentes (moradores, agregados, colonos ou semelhantes) também já ocorria no passado, mas o processo a que nos referimos tem características muito peculiares. Se, no passado, o trabalhador expulso encontrava casa e trabalho em condições semelhantes numa outra propriedade, ou mesmo, num momento seguinte, reconstituía a primeira relação, na expulsão recente a saída da propriedade é definitiva e sem substituição ou, dito de uma outra maneira, é o mesmo tipo de *contrato* tradicional que é liquidado. Não nos parece pois desprovido de sentido falarmos de expropriação do campesinato. Trata-se menos de despojamento dos trabalhadores rurais de seus *meios de produção*, pois destes, de alguma maneira, já haviam sido ou sempre estiveram expropriados, mas de sua expropriação de relações sociais, por eles vividas como *naturais*, que tornam viável sua participação na produção e sobre as quais, por isso mesmo, exercem algum controle que se traduz num certo *saber fazer*.

Veja-se que a retirada do camponês nas áreas de expansão da fronteira agrícola revelava uma urbanização precoce, ou seja, um fechamento da fronteira para os trabalhadores, sob o argumento de benefícios econômicos ao Estado (Graziano da Silva, 1982, p. 13).

Um exemplo disso é o que demonstra Graziano da Silva (1982, p. 13), quando faz alusão à Marcha para o Oeste e os benefícios políticos trazidos pela fronteira, tendo em vista que essa expansão impulsionava o crescimento industrial e atendia interesses capitalistas da burguesia paulista.

Ao longo do tempo a fronteira agrícola foi se expandindo em busca do capital, e com ela problemas de ordem social também apareceram. Segundo Martins (1997, p. 173) a intenção dessa expansão territorial não era a produção pecuária, mas a produção de fazendas.

Ademais, o processo de “modernização agrícola” influenciado pela expansão da fronteira trouxe a intensificação das lutas sociais no campo, principalmente em se tratando da expulsão do camponês pelo processo expansionista do capitalismo exacerbado.

A partir dessa concepção afirma Palmeira (2011, p. 04) que as transformações ocorridas no campo motivadas pela modernização no setor agrário atraíram capitais das mais diversas origens, mas também resultaram em coalizão de diversos interesses.

Observa-se que esse problema se relaciona ao fato de que o Estado tem o dever de promover a justiça social no campo, com melhor distribuição de terras aos que dela necessitem para subsistência familiar, bem como responsabilidade de equilibrar os interesses dos proprietários de terras e o próprio capital. Por outro enfoque, vale lembrar, que a modernização agrária influencia diretamente no campo, fazendo com que as áreas de vegetação primária sejam substituídas por áreas submetidas à expansão agrícola, e a consequência reside no fato de que tal atividade pode resultar em graves prejuízos ambientais.

Da análise do estudo de caso do Município de Rio Verde, nota-se que o desafio para o poder público ao limitar a expansão da cana-de-açúcar foi barrar uma nova expansão da fronteira agrícola, agora canavieira, em observância ao interesse dos outros produtores já instalados e de toda a comunidade local.

2.3 O contexto sucroalcooleiro no Brasil e o Município de Rio Verde, no sudoeste goiano

Segundo Loyola (2010, p. 05):

A cana-de-açúcar (*Saccharum spp*) espécie originária da Ásia, chegou ao Brasil em 1532 com Martim Afonso, o primeiro donatário das capitanias hereditárias, que fundou na colônia portuguesa um engenho de cana na então Vila de São Vicente. Desde então, o setor sucroalcooleiro assumiu grande papel na economia nacional, passando por diversos picos de crescimento.

O crescimento da exploração da cana no Brasil é mais secular. Já a expansão mais intensa do cultivo, no Estado de Goiás se explica pelo desenvolvimento de novas tecnologias para a produção de veículos denominados flex fuel, que tem a possibilidade de utilizar tanto o etanol quanto a gasolina em qualquer proporção, revelado como o discurso da “energia limpa” e do “ecologicamente correto” (Miziara & Souza, 2011, p. 1). Essa mesma causa recente atingiu, certamente, outros Estados produtores.

Consoante noção acerca da expansão, fato é que, desde os primórdios o homem depende, para sua subsistência, dos alimentos que a natureza oferece, tendo em vista que ao lavrar a terra ele próprio descobriu que dessa atividade poderia extrair riquezas, como alimentos e frutos.

Conforme apontamentos de Araújo (2005, p.14), para suprir suas necessidades o homem estabeleceu comunidades e organizações com suporte nos vários modos de produção, diversificando, por óbvio, a agricultura. Araújo (2005) afirma que 80% da população viviam no campo, sendo certo que existia uma carência de infraestrutura, escassa evolução tecnológica e inexistência de armazéns de estocagem e beneficiamentos dos frutos da terra.

Deve-se ressaltar que a carência de infraestrutura e escassa evolução tecnológica faziam com que as comunidades diversificassem as atividades desenvolvidas no campo, como as culturas e criações de animais, para a efetiva sobrevivência dos habitantes do meio rural.

Com efeito, na região sul de Goiás, houve uma intensificação da pecuária e inserção de uma agricultura voltada para o mercado. Já na região norte, houve uma ocupação desordenada e predatória, que teve como motivação principal a expansão rodoviária, principalmente com a instalação da rodovia Belém-Brasília (Silva & Miziara, 2011, p. 04)

No mesmo enfoque Chaul (2000, p. 12), afirmou que os bandeirantes, paulistas, em busca de metais preciosos, desbravaram a região do Centro-Oeste e construíram as primeiras vilas no Estado de Goiás, às margens dos rios que fossem favoráveis à mineração (século XVIII).

Nessa vereda, o Estado de Goiás enfrentava dificuldades para o desenvolvimento da agricultura, pois não existiam pontes e estradas para o escoamento da produção agrícola, o que acarretava no encarecimento dos produtos. Assim, a fronteira agrícola avançava, mas tornava-se urgente promover infraestrutura básica necessária.

Borges (1995, p.38), ressaltou que “o avanço da fronteira agrícola foi condicionado por fatores ‘extrassetoriais e extra-regionais’ tais como a implantação e ampliação da infraestrutura e o crescimento da urbanização e industrialização do país”.

Como se sabe, a ferrovia começou a ser construída em São Paulo e Rio de Janeiro em meados do Século XIX e chegou a Goiás no Século XX. Quanto a cana, Machado (2013, p. 01), lembra que ainda no século XIX:

O imperador do Brasil, D.Pedro II era um entusiasta das novas tecnologias e em 1857 foi elaborado um programa de modernização da produção de açúcar baseado em um novo conceito produtivo. Assim surgiram os Engenhos Centrais, que deveriam somente moer a cana e processar o açúcar, ficando o cultivo de cana exclusivamente por conta dos fornecedores. Nessa época Cuba liderava a produção

mundial de açúcar de cana com 25% do total e o açúcar de beterraba produzido na Europa e EUA significava 36% da produção mundial. O Brasil contribuía com apenas 5% de um total de 2.640.000 t de açúcar em 1874. Foram aprovados 87 Engenhos Centrais e efetivamente implantados 12 projetos. O primeiro deles, Quissamã, localizado na região de Campos, entrou em operação em 1877 e está em atividade até os dias de hoje.

As novas indústrias assim constituídas também tinham cana própria, tornando-as mais independentes de fornecedores. A essas novas unidades somaram-se outras, do setor privado, tanto no Nordeste, que concentrava grande parte da produção brasileira, como em São Paulo. (Machado, 2013, p. 01).

Essas novas indústrias foram chamadas de "usinas de açúcar", sendo instaladas no Brasil, principalmente no Estado de São Paulo, onde inúmeros fazendeiros de café tinham interesse em diversificar seu perfil de produção. (Machado, 2013, p. 05)

Discorrendo sobre o crescimento do setor sucroalcooleiro, Machado (2013, p. 6) sustentou:

Por ocasião da II Guerra Mundial, com o risco representado pelos submarinos alemães à navegação na costa brasileira, as usinas paulistas reivindicaram o aumento da produção para que não houvesse o desabastecimento dos estados do sul. A solicitação foi aceita e as usinas paulistas nos dez anos subsequentes multiplicaram por quase seis vezes sua produção e no início da década de 50 ultrapassaram a produção do Nordeste, encerrando assim um período de mais de quatrocentos anos de hegemonia produtiva da região que foi o berço para o desenvolvimento da produção açucareira no Brasil.

É sobretudo importante assinalar que a modernização agrícola alcançou o setor sucroalcooleiro na década de 70, de forma bem explicada por Machado (2013, p. 6 e 7), que assim afirmou:

Desde a II Guerra Mundial os esforços da indústria açucareira brasileira se concentraram na multiplicação da capacidade produtiva, pois amparada por uma ampla extensão territorial e condições climáticas largamente vantajosas em relação às outras regiões produtoras mundiais, a eficiência produtiva foi relegada a um segundo plano. As constantes alterações na cotação do açúcar no mercado internacional e a obsolescência que já se fazia sentir em usinas que haviam sido montadas e mantidas quase que nos mesmos padrões do início do séc. XX, forçaram uma mudança de atitude para a manutenção da rentabilidade. Coube à COPERSUCAR, uma cooperativa formada em 1959 por mais de uma centena de produtores paulistas para a defesa de seus preços de comercialização, a principal iniciativa de buscar novas tecnologias para o setor.

Insta dizer, que no período colonial, o setor sucroalcooleiro foi fundamental no processo de ocupação agrícola. Entre os séculos XVI e XIX, o açúcar era produzido,

principalmente, na Região Nordeste, por uma indústria caracterizada pelo grande atraso da tecnologia e a utilização de escravos na produção. (Vian, 2003, p. 07).

Segundo as preleções de Vian (2003, p. 10):

Somente após 1870, com o início do processo abolicionista e o favorecimento das exportações com uma política cambial favorável, é que os senhores-de-engenho se viram forçados a modernizar o setor. A grande mudança ocorreu na separação da atividade de cultivo da cana-de-açúcar do processo industrial, iniciando a fase de especialização de cada uma das etapas do sistema de produção. E, a partir de 1890, surgiram os engenhos centrais - um complexo canavieiro correspondente às atuais usinas. No Estado de São Paulo, o desenvolvimento da indústria canavieira deu-se após a década de 1920, com a crise do café, ocasionando uma rápida expansão da área cultivada com cana-de-açúcar. Com isso, surgem conflitos entre os usineiros das Regiões Nordeste e Centro-sul e o Estado é chamado para mediar essa disputa. Em 1933 foi criado o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) com o papel de incentivar o consumo e regular o mercado de açúcar e álcool, sendo o principal mecanismo de regulação a implantação de cotas de produção. Também limitou a usina a produzir, no máximo, 60% de toda cana em suas próprias terras, sendo o restante fornecido por produtores independentes.

Conforme narra esse autor, os usineiros paulistas criaram, em 1959, a Cooperativa Central de Produtores de Açúcar e Alcool de São Paulo (Copersucar), que negociava empréstimos e auxiliava na comercialização com a elaboração de novas marcas de venda do açúcar. (Vian, 2003, p. 10).

Assim, com a finalidade de impulsionar o setor sucroalcooleiro foi lançado no Brasil, no ano de 1971 o PLANALSUCAR (Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-açúcar), bem como o Programa de Racionalização da Indústria Açucareira, em sequência, já no ano de 1973 foi lançado o Programa de Apoio à Indústria Açucareira.

Nesse contexto de inserção da cana-de-açúcar no modelo de desenvolvimento do país, esses programas estatais visavam melhorar a capacidade produtiva, através do aproveitamento industrial e agrícola do setor sucroalcooleiro.

O Programa de Racionalização e o Programa de Apoio foram conduzidos no sentido de centralizar o sistema de produção das indústrias sucroalcooleiras e incentivar a ocupação em grande escala das terras e proporcionar aumento da produção.

Como afirma Cerqueira (2013, p. 01):

Essa atitude teve como fator determinante a crise mundial do petróleo, durante a década de 1970, pois o preço do produto estava muito elevado e passou a ter grande peso nas importações do país. Nesse sentido, em 1975, foi criado o Proálcool, sendo oferecidos vários incentivos fiscais e empréstimos bancários com juros abaixo da taxa de mercado para os produtores de cana-de-açúcar e para as indústrias automobilísticas que desenvolvessem carros movidos a álcool... ...Todos esses aspectos contribuíram para que os consumidores e fabricantes de veículos voltassem a priorizar automóveis movidos à gasolina. Contudo, em 2003, uma nova crise do

petróleo impulsionou a fabricação de novos carros a álcool. Dessa vez, entretanto, as indústrias automobilísticas inovaram e desenvolveram motores *flex*, que permitem aos consumidores a opção de uso tanto do álcool quanto da gasolina.

Ainda na década de 1970, com a elevação do preço do petróleo, foi criado (em 1975) o Programa Nacional do Álcool (PNA ou Proálcool), com o objetivo de promover a produção e o consumo de álcool como combustível. Houve, também, incentivo para compra de carros a álcool, com o combustível tabelado pela metade do preço da gasolina. (Vian, 2003, p. 11).

Nesse sentido, também narra Cerqueira (2013, p. 01), que a intenção do governo, com o Proálcool, era substituir a gasolina. A partir de 1980 ocorreu o desabastecimento de álcool combustível no Brasil, ocasionado, em grande parte, pelo aumento do consumo e pela força política dos usineiros, o que fragilizou o programa.

Na década seguinte, ou seja, no início da década de 1990 foi extinto o IAA (Instituto do Açúcar e do Álcool) e, por conseguinte, iniciou-se outra fase de desregulamentação do setor, com a liberação das exportações e dos preços do açúcar e do álcool. (Vian, 2003, p. 12).

Conforme Dados da EMBRAPA (2013), a única maneira de o governo intervir no mercado do etanol era através de políticas públicas regulatórias de adição de álcool à gasolina, o que fez a iniciativa privada se organizar e fundar, em 1999, a Bolsa Brasileira de Álcool Ltda (BBA), “para controlar a comercialização de todas as 170 usinas associadas, passando a ser responsável por 85% do álcool produzido na região Centro-Sul”.

Em síntese, a Bolsa Brasileira de Álcool Ltda tinha a incumbência de lidar com a crise do setor; preservar os investimentos já realizados; preservar os empregos diretos; garantir a continuidade do abastecimento; preservar uma fonte alternativa de energia e eliminar o efeito do mercado paralelo, chamado vulgarmente por “cartel”. A criação da Bolsa Brasileira de Álcool tinha a função de contribuir para a superação de imperfeições de mercado introduzidas pelo poder público (Pereira, 2007, p. 65).

Nesta evolução, é importante esmiuçar os eventos deflagradores da agroindústria canavieira no Brasil. Assim, a Tabela abaixo mostra, de forma sintética, o cenário da agroindústria canavieira e a dinâmica das políticas, assim como os principais resultados gerados por elas, desde o final do século XIX até o final do Século XX.

Tabela 1. Fases da agroindústria canieira do Brasil - final do século XIX a pós-1990.

Períodos	Eventos deflagradores	Políticas adotadas	Resultados
Final do século XIX	Crises de superprodução. Perda de participação relativa no mercado externo para produtores mais modernos. Emergência do protecionismo europeu (Antilhas, Europa).	Desvalorização cambial, subsídios para implantação de engenhos centrais, surgimento de usinas.	Engenhos centrais falham. Apenas as usinas atingem o objetivo de aumentar a eficiência da produção.
1905/07	Conflitos entre usinas e refinadores/comerciantes sobre o preço interno do açúcar.	Coligação do Açúcar de Pernambuco e Coligação do Açúcar do Brasil.	Estabilização dos preços por dois anos-safra. Comportamento oportunista de usineiros de Campos inviabilizou a manutenção do acordo.
1929/33	Crise mundial/superprodução de açúcar. Litígios internos (usina x fornecedor, disputa de mercado entre PE e SP).	Pesquisas e incentivo ao álcool. Criação do IAA (cotas de produção, controle preços).	Controle da produção nacional e estabilização dos preços.
1939/45	Guerra mundial e problemas com abastecimento de gasolina e açúcar no Brasil.	Incentivo ao álcool-motor.	Aumento da produção paulista.
1959/62	Revolução Cubana. Problemas sociais no Nordeste e erradicação dos cafezais em SP.	Tentativa de modernização da produção nordestina.	Exportação para os EUA. Crescimento da produção paulista.
1968/71	Alta dos preços internacionais, otimismo sobre o mercado mundial de açúcar.	Ambicioso programa de modernização agroindustrial financiado pelo IAA.	Expansão da produção paulista.
1974/75	Queda dos preços mundiais do açúcar. Primeiro Choque do Petróleo.	Lançamento do Proálcool.	Crescimento da produção de álcool anidro.
1979/83	Segundo Choque do Petróleo. Estimativas quanto ao esgotamento das reservas de óleo.	Reforço do Proálcool.	Crescimento da produção de álcool hidratado.
1985/89	Reversão dos preços do petróleo, crise nas finanças públicas e falta de álcool.	Investimentos na produção nacional de petróleo.	Quebra da confiança no álcool combustível.
Pós-1990	Extinção do IAA. (Brasil: maior produtor mundial x protecionismo/subsídios, fontes e alternativas energéticas). Superprodução de álcool. Reestruturação produtiva: questão social e ambiental.	Medidas paliativas: Pacto pelo Emprego, Brasil Álcool, Bolsa Brasileira de Álcool. Autogestão setorial: Consecana, grupos de comercialização e redução do número de entidades de representação patronal.	Preços e mercados instáveis. Redução no uso de mão-de-obra e intensificação da mecanização da agricultura. Fusões, entrada de empresas estrangeiras e emergência de novas estratégias.

Fonte: Vian (2003).

Desse modo, para o eficaz entendimento da expansão do setor sucroalcooleiro em Goiás se faz necessário considerar as mudanças que ocorreram no próprio setor e estabelecer

a correlação desse processo com a propalada falência da matriz energética, alicerçada nos combustíveis fósseis, e a ascensão do etanol no mundo, até porque o PROÁLCOOL foi extinto em 1991, mas outras políticas públicas surgiram.

Com o objetivo de dar sequência às metas expansionistas do setor sucroalcooleiro, o governo federal instituiu outra política pública específica, ocasião em que o Ministro da Agricultura Luiz Carlos Guedes Pinto (EMBRAPA, 2006), prefaciando a cartilha do Plano Nacional de Agroenergia afirmou:

O Plano Nacional de Agroenergia, em sua segunda edição, reúne ações estratégicas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, pautadas na sua missão de “promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira”, e também as diretrizes gerais de governo, particularmente as constantes do documento Diretrizes de Política de Agroenergia. O Brasil assumiu a liderança mundial na geração e na implantação de uma moderna tecnologia de agricultura tropical e possui pujante agroindústria.

Insta dizer, que a expansão da cana-de-açúcar por terras de cerrados evidencia uma sobreposição de diversos processos expansionistas, primeiro da pecuária, depois da agricultura.

Conforme Loyola (2010, p. 06/07), o histórico da cana começa em Goiás na década de 1950 (em Santa Helena e Barro Alto) e teve picos de crescimento nas décadas de 1980 com o Proálcool; de 1990 com grupos do nordeste que adquiriram e reativaram usinas; e em 2000 com grupos de paulistas, atraídos, além de incentivos, pelos baixos preços das terras (comparativamente ao de suas origens, condições climáticas favoráveis e outras condições naturais e localização).

Sobre a expansão do setor sucroalcooleiro em Goiás, Silva & Miziara (2011, p. 401) comentam a expansão do cultivo da região central para a sudoeste asseverando o seguinte:

Goiás é considerado área potencial para expansão do cultivo da cana-de-açúcar, apresentando-se como apto para a nova configuração da Fronteira Agrícola, onde o foco é a reestruturação da produção e inserção de novas tecnologias, em busca de maior lucratividade. O discurso oficial, tanto por parte dos agentes do Estado, quanto dos produtores, ressalta a possibilidade de expansão das lavouras de cana-de-açúcar em áreas de pastagem degradada, sem, contudo, implicar em ameaças maiores à vegetação nativa ou à produção de alimentos. A Embrapa (2009), em seu Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar para o Brasil, com recorte para Goiás, na escala 1:1.000.000, evidencia este Estado como região de média a alta aptidão agrícola, onde ocorreria a substituição de áreas atualmente utilizadas predominantemente por pastagens, principalmente na porção sudoeste e central.

Em prosseguimento a meta expansionista do setor canavieiro o governo federal trouxe à tona outra política pública denominada Zoneamento Agroecológico da Cana, sendo

relevante mencionar o comentário da ONG Repórter Brasil (2013, p. 01), que, a propósito da apresentação do referido ZAE-Cana assim concluiu:

Ampliar a produção de etanol de cana-de-açúcar e conquistar o mercado internacional são as duas metas prioritárias do setor sucroalcooleiro no Brasil, que tem recebido amplo apoio do governo federal. Para alcançá-las, produtores e governo já aceitaram que precisam incorporar a suas estratégias o tema da sustentabilidade ambiental. Por isso, ambos têm se esforçado para sinalizar a potenciais compradores externos que o etanol brasileiro contribui para a mitigação das mudanças climáticas globais e que os passivos ambientais não serão ampliados.

O Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar, segundo dados da EMBRAPA (2009) levou em consideração alguns pontos importantes para sua aprovação, conforme recorte abaixo:

Os principais indicadores considerados na elaboração do Zoneamento Agroecológico foram a vulnerabilidade das terras, o risco climático, o potencial de produção agrícola sustentável e a legislação ambiental vigente. Adicionalmente, foram excluídas:

1. as terras com declividade superior a 12%, observando-se a premissa da colheita mecânica e sem queima para as áreas de expansão;
2. As áreas com cobertura vegetal nativa;
3. os biomas Amazônia e Pantanal;
4. as áreas de proteção ambiental;
5. as terras indígenas e remanescentes florestais;
6. dunas;
7. mangues;
8. escarpas e afloramentos de rocha;
9. reflorestamentos e
10. áreas urbanas e de mineração.

Nos Estados da Região Centro-Sul (GO, MG, MT MS, PR e SP), foram também excluídas as áreas atualmente cultivadas com cana-de-açúcar no ano safra 2007/2008, utilizando-se o mapeamento realizado pelo Projeto CanaSat – INPE.

O que se vê, é que o ZAE-Cana surgiu da necessidade estratégica nacional de se avaliar, indicar e espacializar o potencial das terras para a expansão do setor sucroalcooleiro, notadamente daquelas terras ausentes de irrigação plena.

Tal meta pública trouxe incentivo para a produção de etanol e açúcar como base para o planejamento do uso sustentável das terras, em harmonia com a biodiversidade (EMBRAPA, 2009).

Conforme figura 1, a seguir, a Embrapa mapeou as áreas aptas para cultivo da cana:

(Figura 1 – Mapa de expansão nacional da cana-de-açúcar em áreas agricultáveis – ZAE)

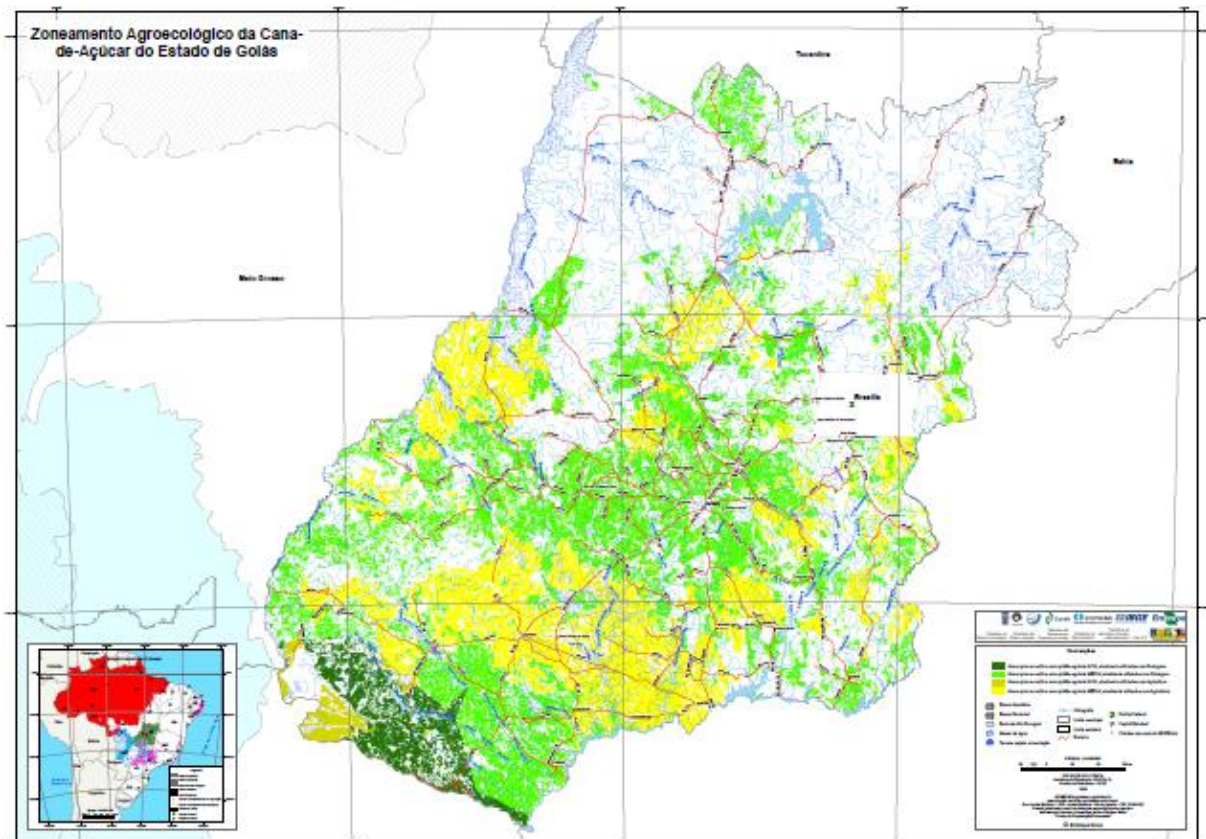


Fonte: Embrapa (2009)

Especificamente sobre os aspectos favoráveis do ZAE Cana, Sakamoto (2009, p. 01) mencionou que esses pontos configuram a exclusão da Amazônia, Pantanal e Alto Paraguai da área apta à expansão, bem como a proibição de novos desmatamentos para plantio da cana, construção de mecanismos de proteção à segurança alimentar, criação de condicionantes agroecológicas para o financiamento do setor, e restrição a cultivos em áreas de grande declividade.

Na próxima figura, fruto de estudos da Embrapa Solos em 2009, nota-se uma grande faixa amarela, como sendo área de cultivo da cana-de-açúcar no Estado de Goiás no ano de 2009. (EMPRAPA, 2009)

(Figura 2 – Mapa de expansão em Goiás da cana-de-açúcar em áreas agricultáveis – ZAE)



Fonte: Embrapa (2009)

A legenda demonstrada no Mapa de expansão da cana-de-açúcar em áreas agricultáveis em Goiás (figura 2), pode ser explicada a seguir pela: (Figura 3 – Resumo explicativo das áreas aptas para expansão do plantio da cana)



Fonte: Embrapa (2009) – Elaborado pelo autor

Assim, conforme o ZAE cana, elaborado pela Embrapa (2009), o Estado de Goiás possui uma área territorial total de 34.008.669 hectares, dos quais atualmente 401.800 hectares são cultivados com cana. Por outro enfoque, vemos uma extensa faixa verde na figura 2, que se configura em metas traçadas pelo Estado de Goiás para expandir o setor sucroalcooleiro, tudo como forma de planejamento regional e metas de desenvolvimento consolidado da agricultura e fortalecimento do mercado de biocombustíveis.

Na realidade, existe pelo governo federal uma articulação com os Estados da Federação e municípios, na definição das áreas de expansão prioritárias, de forma a contemplar as especificidades e agendas regionais. Tal aspecto articulista se refere à implantação do Zoneamento utilizando mecanismos de indução e controle, através da definição de marcos regulatórios, mecanismos de fomento e negociação com a sociedade. (EMPRAPA, 2009)

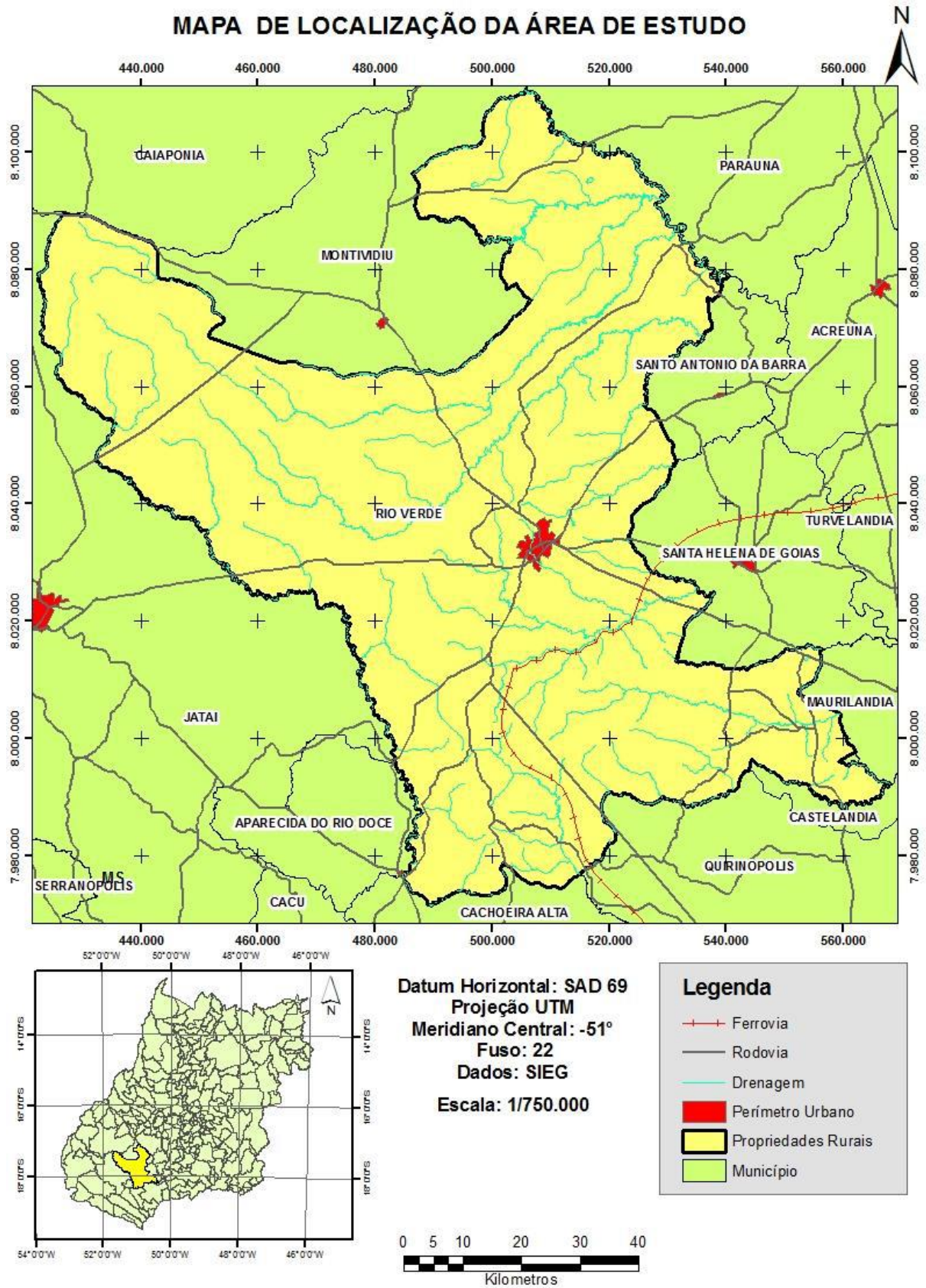
Nesse sentido, a legislação, através do Decreto nº 6.961, de 17 de setembro de 2009 (portanto, após a lei municipal), aprovou o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar, no Brasil, e estabeleceu normas de operação e financiamento do setor sucroalcooleiro. Por este plano governamental, as estimativas da Embrapa mostram que o Brasil dispõe de áreas suficientes para atender às demandas futuras por açúcar e álcool, sem a necessidade de incorporação de novas áreas e com cobertura nativa ao processo produtivo.

Nesse contexto de expansão da cana, a nível nacional, um dos fatores de risco da atividade sucroalcooleira nas áreas contempladas no ZAE da cana-de-açúcar é o crescimento da cultura sobre áreas já ocupadas por outras atividades agropecuárias, tais como soja, milho e pastagens (Sakamoto, 2009, p. 01), o que fatalmente ocorrerá em função do poder econômico avassalador dos grandes grupos empresariais formados, inclusive, com associação de pessoas físicas e jurídicas estrangeiras.

Todavia, essa meta expansionista do governo federal não faz menção a respeito do risco criado, ou seja, as balizas do progresso superam as desvantagens e os perigos em relação aos problemas que a expansão canavieira pode causar. Pelo estudo da Embrapa Solos (2009), em nível nacional, dos 64,7 milhões de hectares onde a cultura da cana poderia se expandir, 19,2 milhões foram considerados de alta aptidão; 41,2 milhões de hectares têm média aptidão; e 4,2 milhões de hectares têm baixa aptidão. (Sakamoto, 2009, p. 01)

Como se observou até então, indubitável se apresenta demonstrar como se posiciona o Município de Rio Verde (mapa a seguir), no contexto sucroalcooleiro, justamente para se compreender a problemática em torno da limitação prevista na Lei Complementar em estudo.

(Figura 4 – Área do Município de Rio Verde – Mapa de localização)



(Fonte: SEPLAN-GO 2009)

Importante ressaltar, que em Goiás, de acordo com Loyola (2010) as 36 usinas estão funcionando em 31 municípios, sendo a maior concentração em municípios da região central e sudoeste, e dentre os 15 municípios com maior área plantada, 11 estão na região sudoeste, o que demonstra que esse cultivo é atraído para as regiões com solos com aptidão mais favorável, além de outros fatores.

Conforme Loyola (2010), das 36 usinas em Goiás, 21 produzem somente álcool e 15 estão produzindo álcool e açúcar. De acordo com Luciene Guerra (2012, p. 37), “O Estado de Goiás ocupa, atualmente, o quarto lugar no cultivo da cana-de-açúcar, o segundo na produção de etanol e sexto na produção de açúcar.”

Com relação ao sudoeste do Estado de Goiás, objeto precípua da abordagem temática dessa pesquisa, referente a Lei Complementar nº 5.200/2006 do município de Rio Verde, Guerra (2012, p. 37) afirma:

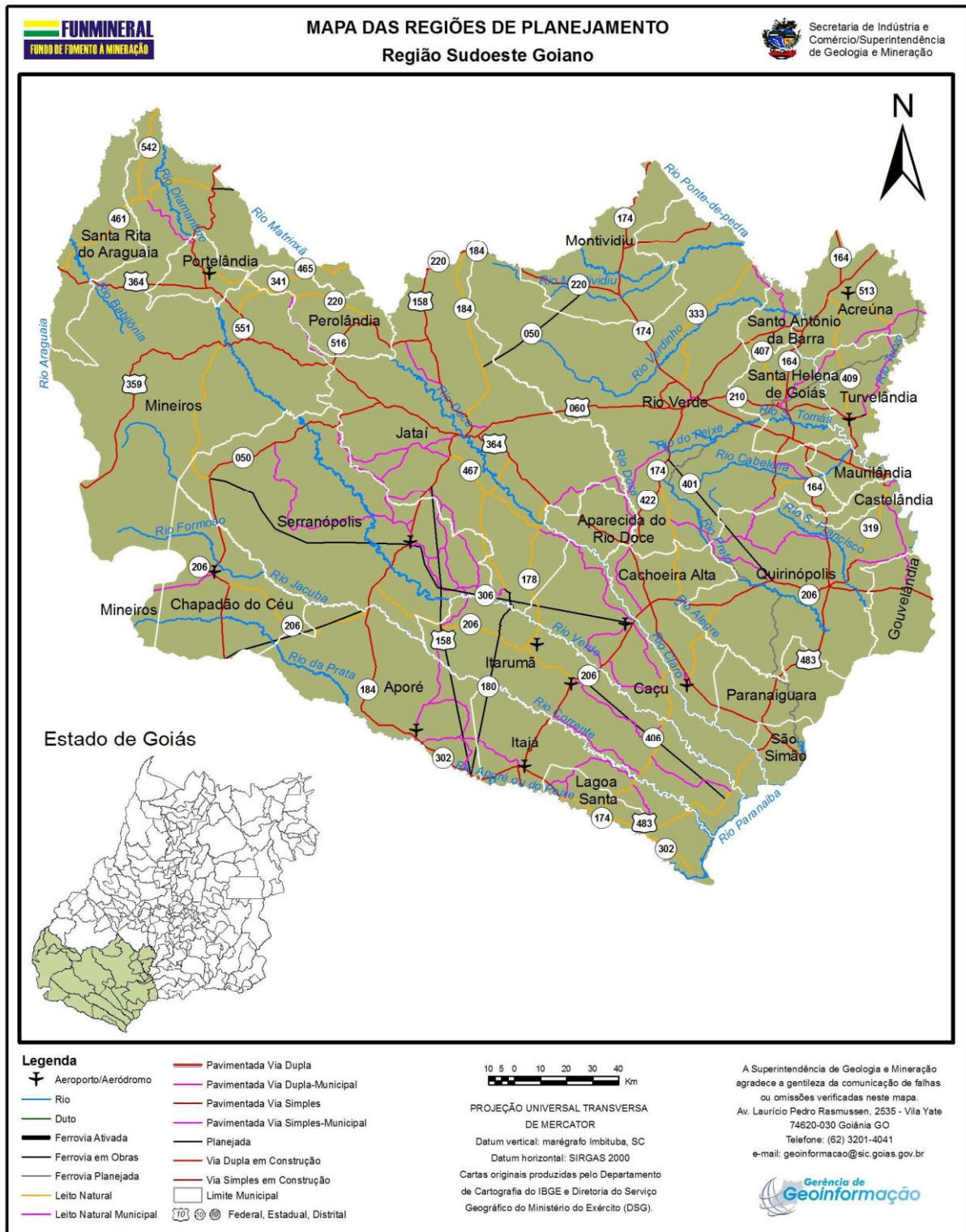
Em 2002, Santa Helena de Goiás, na microrregião do Sudoeste Goiano, foi o município com maior produção de cana-de-açúcar, destinada à produção de álcool e também à produção de açúcar. A instalação da Usina Santa Helena de Goiás foi motivado por três fatores, que continuam sendo motivadores para os investimentos feitos a partir de 2005 no setor da agroindústria canavieira. São eles: melhor terra agricultável do Estado, alto índice de produtividade e topografia plana e regular. A partir de 2005, em função da demanda pelo mercado mundial, de energias alternativas e renováveis, o crescimento das lavouras de cana-de-açúcar cresceu de maneira considerável na região sudoeste principalmente nas cidades de Quirinópolis, Rio Verde, Jataí e Mineiros, em função do interesse pelo etanol.

Para essa autora, encontra-se em funcionamento usinas e destilarias, em 15 municípios do Sudoeste goiano, a saber: Acreúna, Aporé, Chapadão do Céu, Itarumã, Caçú, Jataí, Mineiros, Montividiu, Quirinópolis, Rio Verde, Santa Helena de Goiás, Santo Antônio da Barra, São Simão, Serranópolis e Tuverlândia (2012, p. 37).

As usinas de açúcar possuem uma média de processamento maior do que as destilarias que são empresas de pequeno porte. Em sua análise, Guerra sustenta que algumas usinas em operação no Estado de Goiás já comercializam o excedente de energia através da queima do bagaço e da palha de cana. A estimativa é de que, até 2015, a agroenergia represente cerca de 15 % da eletricidade gerada no Brasil (2012, p. 37).

Desse modo, para se ter ideia do dimensionamento da região em que o Município de Rio Verde está inserido, a figura 5 abaixo apresenta o mapa da região do sudoeste goiano.

(Figura 5 – Região de planejamento Sudoeste Goiano e municípios)



(Fonte: Secretaria de Indústria e Comércio/Superintendência de Mineração e Geologia de Goiás - 2012)

Nesse sentido, inúmeras são as áreas da região de planejamento do sudoeste goiano que estão sendo utilizadas para o cultivo da cana. No caso específico do Estado de Goiás nas safras de 2005/2006 a área cultivada de cana-de-açúcar foi de 202,5 mil hectares, sendo que

nas safras de 2012/2013 há registros de plantação da cultura em 725,9 mil hectares. Há que se dizer, que ainda existe previsão expressa para as safras de 2013/2014 de plantação em área de 818,4 mil hectares. (CONAB, 2013).

Por outro lado, os municípios da microrregião sudoeste do Estado de Goiás tem destaque na estrutura produtiva concentrada na produção de grãos, especificamente a soja, com o processamento deste produto através da agroindústria. Outro aspecto que sustenta a economia, principalmente do município de Rio Verde foi a entrada de grupos no processamento industrial animal, quais sejam bovinos, suínos e aves.

Nota-se, portanto, em uma análise socioeconômica, que esta conjuntura beneficiou uma integração significativa entre os donos de terras, prósperos produtores de grãos da região e os capitais industriais originários dos segmentos agrícolas, como exemplo da COMIGO – Cooperativa Agroindustrial do Sudoeste de Goiás, e outros de grupos do Sul e Sudeste do País, como a BRF Foods, conhecida por Perdigão e, ainda, da Cargill, com o processamento industrial de soja e fabricação do óleo de soja, canola, girassol e milho da marca Liza e Veleiro.

Conforme dados do IBGE, no sudoeste goiano, os municípios que apresentaram considerável taxa de crescimento foram Rio Verde, Jataí, Mineiros e Chapadão do Céu, pelo alto poder de atração populacional pelo seu pujante desenvolvimento econômico, alicerçado principalmente no agronegócio, produção de grãos e carnes.

Especificamente sobre Rio Verde, dados da Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás (2009, p. 55) indicam:

Rio Verde é o segundo município mais competitivo do Estado e em que a produção alcança todos os setores e com destaque, vai da pecuária à agricultura, da indústria ao comércio e aos serviços. Prova disso é o segundo lugar no Valor Adicionado estadual da agropecuária com 4,3%; quarto lugar, com 6,85% do Valor Adicionado da indústria estadual, sendo que essa atividade representou 38% da estrutura econômica municipal no ano de 2007 – impulsionado pela indústria de transformação, atividade bastante integrada à agropecuária, consolidando-se como município forte na fabricação de produtos alimentícios -; e, também, foi quinta posição na participação do Valor Adicionado estadual em 2007 no setor de serviços (4,06%), tendo peso de 52% na economia do município.

Ainda segundo a SEPLAN (2009, p. 55), o distrito industrial tem um peso muito forte na economia local, com empresas de confecção, móveis e materiais de construção, entre outros. Atualmente, Rio Verde tem 197.048 habitantes e uma área de 8.379,659 km² (IBGE, 2013). É um dos maiores produtores goianos de importantes culturas como soja, milho e sorgo. Com a instalação da Perdigão Agroindustrial, multiplicou-se o número de criadores de

aves e de suínos que utilizam tecnologia de ponta no manejo desses animais. Conforme o IBGE, em 2008 o rebanho avícola era de 12,110 milhões de cabeças, representando 25,4% do rebanho avícola goiano.

A instalação da Perdigão, atual BRF Foods, em 1999, representou grande desenvolvimento para o município, sendo que um ano antes de a empresa começar a operar em Rio Verde, o rebanho avícola somava 424 mil cabeças. Da mesma forma, a produção de suínos partiu de 104 mil (1999) cabeças para 404 mil em 2008, representando 25,4% do rebanho do Estado. (SEPLAN, 2009, p. 56)

Também, pertencem a esse dinamismo rioverdense, além da BRF Foods, empresas como Siol - responsável pela produção do extrato de tomate Saúde, Kowalski, Cereal Armazéns, Orsa (fábrica de embalagens à base de celulose), Videplast (fábrica de embalagens), Cervejaria Malta (bebidas), Rinco (refrigerantes), Frigorífico Marfrig (base exportadora), Brasilata, Pioneer, John Deere, Monsanto, Case, entre outras. Vale lembrar que grandes indústrias de processamento e *tradings* multinacionais e brasileiras, como Brejeiro, Coimbra, Cargill, Caramuru, ADM e Bunge mantêm ativos instalados no Sudoeste de Goiás.

Relevante dizer que os municípios da região sudoeste de Goiás também se apresentam como territórios importantes para a expansão da agroindústria canavieira de Goiás. No caso específico de Rio Verde, o agronegócio tem grande destaque econômico, pois o modelo de desenvolvimento é pautado na cultura agrícola, sendo as principais produções do gênero de grãos como o arroz, milho, algodão, feijão e girassol, além do rebanho bovino, avícola e suíno, estes últimos por conta de frigoríficos e unidades de industrializados de carnes.

Ademais, a vegetação típica do município é o cerrado e as matas residuais. O solo, totalmente favorável à agricultura é vermelho escuro, com textura argilosa e areno-argilosa, conhecido como latossolo. (IBGE, 2013).

Como a abordagem temática se refere a limitação da área de plantio da cana-de-açúcar no município de Rio Verde-GO, ocorrida no ano de 2006, importante mencionar as estatísticas contrárias ao setor sucroalcooleiro, até porque o município tem a produção de grãos com base do desenvolvimento agrícola.

Durante a pesquisa foi possível constatar que o Município de Rio Verde apresenta uma diversificação na exploração de suas terras, o que resulta em uma criação de riqueza circulável na região, além de uma capacidade empregatícia variada, gerando empregos nas inúmeras indústrias de transformação e de processamentos instaladas no Município.

Oportunamente, insta dizer que a lei complementar nº 5.200/2006, alterada pela Lei Complementar nº 5.206/2006, foi um empecilho ao desenvolvimento desenfreado do setor

sucroalcooleiro no município de Rio Verde, o que gerou o investimento maciço em outros municípios da região sudoeste do Estado de Goiás, como Montividiu, Mineiros, Quirinópolis, Jataí e Caçu.

O que se pode dizer é que a única usina de cana existente em Rio Verde é a DECAL – Destilaria Catanduva Ltda, com razão social de Usina Rio Verde na Fazenda Alvorada. Tem-se notícia da instalação da Usina Ouroana, no distrito de Ouroana, mas inoperante até o término dessa pesquisa. Já no Município de Santo Antônio da Barra existe a Usina Floresta do Grupo Vale do Verdão e em Santa Helena existe a Usina Santa Helena do Grupo Naoum.

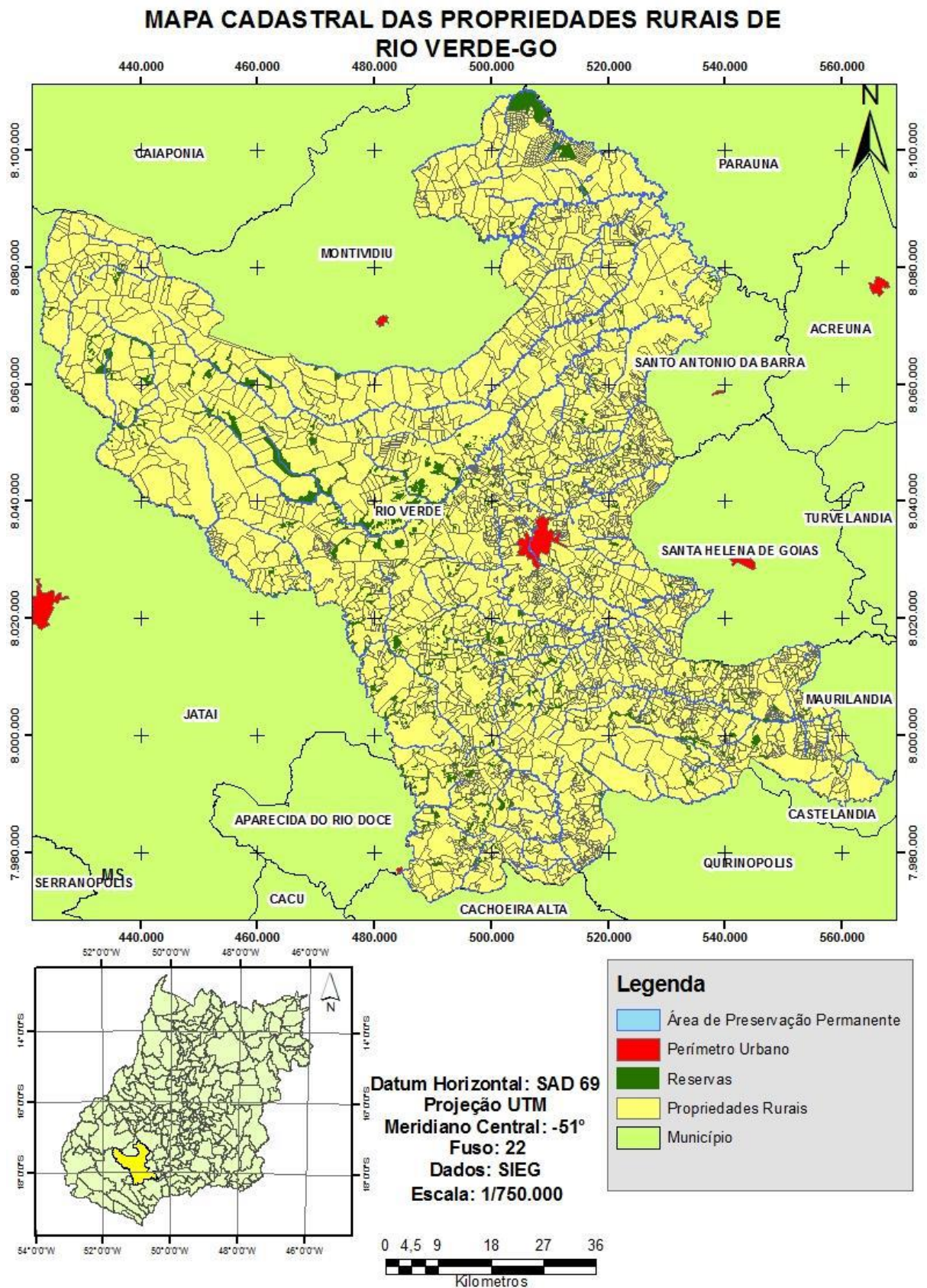
Relevante mencionar que a DECAL (Usina Rio Verde) aparece distante do objetivo econômico das grandes unidades sucroalcooleiras da região sudoeste de Goiás, que embasam seus lucros pela venda de açúcar e álcool, tais como Usinas Raízen (Jataí-GO) e Vale do Verdão S/A (Turverlândia-GO). Assim, a DECAL, como é chamada, tinha sua produção voltada apenas para destilados de cana-de-açúcar, com a industrialização e engarrafamento do produto denominado caninha feiticeira, mas atualmente sua fabricação está paralisada.

Portanto, conforme mostra a Tabela 2, é sobretudo importante dizer que o município de Rio Verde não tem a cana-de-açúcar como propulsor de seu desenvolvimento econômico, mas, por outro lado é líder na produção de grãos do Estado e centro introdutor do agronegócio e de novas tecnologias. Tal diversificação vem amparada pela Tabela 2, que demonstra a produção agrícola em Rio Verde de 2000 a 2007, obtida na área da figura 6, a seguir.

Tabela 2 – Principais culturas no Município de Rio Verde de 2000 a 2007

Produtos	Produção Agrícola															
	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Área(ha)	Prod. (t)	Área(ha)	Prod. (t)	Área(ha)	Prod. (t)	Área(ha)	Prod. (t)	Área(ha)	Prod. (t)	Área(ha)	Prod. (t)	Área(ha)	Prod. (t)	Área(ha)	Prod. (t)
Abacaxi (mil frutos)	11	383	11	192	11	230	11	230	11	230	10	190	5	90	5	90
Algodão herbáceo - TOTAL (t)	3.000	6.990	3.000	9.300	4.400	13.200	3.000	8.700	3.240	10.692	4.280	10.700	2.800	8.400	2.800	10.500
Algodão herbáceo (sequeiro) (t)	3.000	6.990	3.000	9.300	4.400	13.200	3.000	8.700	3.240	10.692	4.280	10.700	2.800	8.400	2.800	10.500
Amendoim (t)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50	130	800	1.600
Arroz - TOTAL (t)	3.000	7.200	2.000	4.800	2.995	7.488	3.000	8.400	4.000	10.000	4.500	4.500	2.500	4.500	2.500	12.500
Arroz (sequeiro) (t)	3.000	7.200	2.000	4.800	2.995	7.488	3.000	8.400	4.000	10.000	4.500	4.500	2.500	4.500	2.500	12.500
Banana (t)	50	50	100	950	100	2.000	100	2.000	100	2.000	70	1.330	25	500	25	500
Borracha (coagulada) (t)	70	126	70	126	40	72	40	72	50	80	60	93	70	110	70	110
Café (t)	-	-	-	-	7	15	278	170	269	80	269	82	269	509	269	509
Cana-de-açúcar (t)	4.000	320.000	4.250	361.250	600	45.600	1.080	82.680	1.090	87.200	2.626	210.001	2.900	249.400	3.210	276.060
Feijão - TOTAL (t)	3.000	6.000	14.400	23.920	7.000	11.300	8.300	16.050	4.883	9.988	3.600	6.960	5.600	11.500	3.000	5.400
Feijão 1ª safra (t)	3.000	6.000	2.000	4.800	2.000	4.800	1.900	2.850	1.200	2.880	1.200	2.880	1.500	3.000	1.000	2.400
Feijão 2ª safra (t)	-	-	12.000	18.000	5.000	6.500	5.000	9.000	3.000	5.400	2.000	3.000	2.500	4.500	2.000	3.000
Feijão 3ª safra (t)	-	-	400	1.120	-	-	1.400	4.200	683	1.708	400	1.080	1.600	4.000	-	-
Girassol (t)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	500	450	40	50	270	450
Laranja (t)	288	24.192	268	4.100	344	8.250	344	8.250	367	7.890	367	7.340	367	7.000	367	7.000
Mandioca (t)	180	2.340	240	3.360	240	3.360	240	3.360	200	2.600	140	1.960	150	2.400	150	2.400
Melancia (t)	-	-	200	3.800	-	-	-	-	200	6.400	400	12.000	350	12.250	350	15.750
Milho - TOTAL (t)	60.000	237.500	54.000	285.400	52.000	222.400	43.000	225.900	31.000	161.600	31.000	132.000	59.000	308.500	77.000	320.500
Milho 1ª safra (t)	25.000	150.000	35.000	217.000	16.000	92.800	13.000	81.900	10.000	65.000	6.000	42.000	9.000	58.500	17.000	110.500
Milho 2ª safra (t)	35.000	87.500	19.000	68.400	36.000	129.600	30.000	144.000	21.000	96.600	25.000	90.000	50.000	250.000	60.000	210.000
Palmito (t)	30	465	100	1.550	270	4.185	270	4.185	70	280	70	270	70	270	70	270
Soja (t)	175.000	507.500	180.000	540.000	220.000	660.000	250.000	750.000	264.880	808.178	265.000	715.500	250.000	600.000	230.000	579.600
Sorgo (t)	35.000	63.000	20.000	50.000	21.000	31.500	40.000	120.000	55.000	137.500	65.000	97.500	20.000	60.000	16.000	32.000
Tomate - TOTAL (t)	1.000	80.000	600	48.000	460	36.800	337	28.645	-	-	60	3.600	-	-	388	32.980
Tomate industrial (t)	1.000	80.000	600	48.000	460	36.800	337	28.645	-	-	60	3.600	-	-	388	32.980
Trigo (t)	3.000	3.600	2.500	1.500	3.500	6.000	1.000	3.150	1.600	5.200	300	1.440	500	2.400	-	-

(Figura 6 – Mapa de cadastro das propriedades rurais de Rio Verde)



(Fonte: Rio Verde, 2012)

Veja-se, que em um contexto agrícola, Rio Verde procura diversificar o agronegócio oportunizando diversas culturas no Município, justamente para promover distribuição de renda, sustentáveis condições ambientais e a observância ao seu modelo pleno de desenvolvimento socioeconômico.

Isto pode ser sustentado, basicamente, pelo perfil socioeconômico de Rio Verde (anexo IV), elaborado pela SEPLAN em 2007, que mensurou a área plantada de cana e sua produção no Município de 2000 a 2007. Nesta estatística, no ano 2000, houve plantio de 4.000 hectares de cana com resultado produtivo de 320.000 toneladas. Já no ano de 2007, a área plantada de cana foi menor, ou seja, 3.210 hectares, com uma produção de 276.060 toneladas (SEPLAN, 2007, p. 03).

Ao propósito, para uma análise pormenorizada do efeito da limitação do plantio da cana em 10% do território de Rio Verde, é importante demonstrar os dados estatísticos referente a quantidade de imóveis rurais deste Município cadastrados no INCRA, conforme tabela 3, a seguir.

(Tabela 3 - Imóveis rurais cadastrados no INCRA – Município de Rio Verde)

Município	Módulo	Área (ha)	Qte. Imóveis	Área
Rio Verde	30		3.723	886.087,50
Pequena propriedade		de 0 a 120	2.108	101.770,00
Média propriedade		mais de 120 a 450	1.107	262.082,30
Grande propriedade		mais 450	508	522.235,20

Posição: Outubro / 2003. Fonte: INCRA (2003)

Como se observa, pelo único dado estatístico encontrado, referente a situação de Rio Verde no ano de 2003, o município possui 2108 pequenas propriedades e 1107 médias propriedades, o que suplanta, em muito, o número de 508 grandes propriedades, nas quais, em tese, futuramente poderiam ser instaladas usinas canavieiras. Veja-se que o número superior de pequenos e médios proprietários demonstra o interesse local e coletivo como fundamento da limitação do plantio de cana-de-açúcar.

Por outro lado, o perfil socioeconômico também mensura a estatística de área plantada e produção de soja, e o resultado no ano 2000 foi de plantio em 175.000 hectares e produção de 507.500 toneladas. Todavia, em 2007 a área plantada de soja foi em 230.000 hectares e resultado produtivo de 579.600 toneladas (SEPLAN, 2007, p. 03).

Impende dizer, oportunamente, que o argumento para permitir a expansão da soja e limitar o plantio da cana, conforme indagação e consulta na Procuradoria jurídica do Município de Rio Verde, é de que o setor sucroalcooleiro não desenvolve setores periféricos, não distribui renda e gera problemas ambientais incomensuráveis, o que, de acordo com a Procuradoria, não ocorre com a soja.

Portanto, pode-se dizer, que o Município, com a limitação do plantio de cana em seu território busca equalizar ou manter tanto a área plantada como a produção, para que a pluralidade e diversidade do agronegócio sejam metas públicas, o que tem gerado crescimento e renda a décadas no Município.

Noutra seara, a produção de grãos obtida em Rio Verde-GO é fruto da utilização de tecnologia de ponta e mecanização, considerando a profissionalização dos produtores rurais e a união da classe produtora sob a forma de Associações, Cooperativas e Sindicatos.

A área total do município de Rio Verde é de 8.379,659 km² (IBGE, 2013), e a área agricultável devidamente plantada ultrapassa 372.000 mil hectares com diversas culturas. Para se ter noção, 1 hectare equivale a 10.000 m² (dez mil metros quadrados), e no Estado de Goiás, 1 alqueire equivale a 4,84 m², ou seja, 48.000 m² (quarenta e oito mil metros quadrados).

Importante dizer, que a lei em estudo limitou o plantio de cana em 10% (dez por cento) da área agricultável de Rio Verde. Nesse cálculo, as APPs e 20% (vinte por cento) das áreas de Reserva legal devem ser contabilizadas, isto é, retiradas da área total do Município para se chegar ao patamar de área agricultável.

A partir daí, é possível prever que o plantio em área agricultável é aproximadamente em 50.000 hectares dentro do território do Município de Rio Verde, tendo em vista que em consulta a Secretaria de Meio Ambiente em Rio Verde verificou-se que os 20% (vinte por cento) de área de Reserva Legal das propriedades rurais não são respeitados.

Em pesquisa verificou-se no banco de dados do órgão ambiental, que grande parte das propriedades não possui os 20% (vinte por cento) de reserva e outra parte não possui áreas preservadas além da área de preservação permanente que fica na margem dos corpos d'água.

Outro aspecto que colabora com a atual situação de Rio Verde é o fato da agricultura ser sua principal atividade econômica, o que impulsiona as áreas de plantio sobre a vegetação nativa tendo como consequência o desmatamento e crimes ambientais.

Assim, além do banco de dados por área total das propriedades rurais mensuradas em Rio Verde em conjunto com as áreas de reserva legal e de preservação permanente, outro

aspecto importante foi o mapa cadastral das propriedades rurais do Município de Rio Verde (Tabela 4).

(Tabela 4 - Mapa cadastral das propriedades rurais em Rio Verde)

Matricula	Nome da Propriedade	Nome do Proprietário	Área Total da Propriedade (Ha)	Área de Preservação Permanente (Ha)	Área de Reserva Legal (Ha)
702	Fazenda Campo Belo	Adaltron Raimundo Freitas	122,3991	7,5407	5,2229
1.183	Fazenda Cerradão	Adriana Fezende de Maia	10,7264	0,8799	-
1.185	Fazenda Paciência	Agenor Ferreira de Souza	112,3265	9,9922	13,7152
115	Fazenda Campo Belo - Lugar Macaco	Alan Kardec Leal da Silva	94,556	7,5099	16,1095
114	Fazenda Campo Belo	Alan Kardec Leal da Silva	72,8959	6,2882	-
-	Fazenda Campo Belo	Alceu Raimundo de Freitas	138,8486	9,6262	-
343	Fazenda Paciência	Alcides Paula de Oliveira	9,6012	0,5938	-
-	Chacara HR	Almerinda Nogueira de Rezence	38,0279	1,3369	2,873
281	Fazenda Boa Sorte	Altair José Severino	34,2056	1,0335	-
-	Fazenda Campo Belo	Alvino Nalberto de Oliveira	66,0346	6,0362	-
402	Fazenda Cerradão	Amilton Fernandes do Prado	311,7628	23,4558	-
669	Fazenda Campo Belo	Ancelmo Batista de Oliveira	66,0394	5,3889	-
70	Fazenda Mirante	Antenor José Lombardi	161,9924	9,9809	22,957
453	Fazenda Santa Rita	Antônio Carlos Silveira	201,1399	8,0516	32,3232
1189	Fazenda Super 10 - Cerradão	Antônio Carlos Teixeira	595,9446	14,6838	78,1548
719	Fazenda Super 10	Antônio Carlos Teixeira	168,3515	3,2494	32,8112
838	Fazenda Santa Elza	Antônio Carlos Tinoco Cabral Neto	1,065,80	52,1401	6,8282
212	Fazenda 21 de Novembro	Antônio Farnazario Filho	321,4268	17,5366	69,2546
744	Fazenda Santa Maria	Antônio Francisco Angelele	960,0296	38,8928	58,4305
-	Fazenda Campo Belo	Antônio José	174,0052	13,6167	19,1687
20	Fazenda Pau Dário	Antônio Sergio de Quadro Barbosa	395,516	16,8095	-
446	Fazenda Pau Dário	Antônio Sergio de Quadros Barbosa	199,3352	4,8805	-
100	Fazenda Mirante	Bernadette Lombardi Martines	105,896	3,3118	22,0447
-	Fazenda Campo Belo	Brás Batista de Oliveira	44,6452	-	4,8552
-	Fazenda Campo Belo	Brás Batista de Oliveira	747,2497	33,4946	146,465
-	Fazenda Campo Belo	Brás Batista de Oliveira	23,4207	1,6792	-
-	Fazenda Campo Belo	Brás Batista de Oliveira	54,7692	6,5118	-
96	Fazenda Entre Rios - Cerradão	Bruno Abreu Leao	522,5668	28,6292	78,0975

(Fonte: Rio Verde, 2014)

Na tabela demonstrada estão inseridas parte das propriedades rurais cadastradas no Município de Rio Verde, o que possibilita uma visão geral de todo município estar com suas propriedades rurais em desacordo com a determinação legal de 20% (vinte por cento) de reserva florestal legal.

Conforme já foi verificado pela tabela, constante do Banco de Dados Cadastral da Secretaria de Meio Ambiente de Rio Verde, é possível também visualizar a escassez de área verde no município. À título exemplificativo, a Lei Federal 12.651/2012 define que, após cinco anos de sua publicação, ou seja, a partir de 25 de maio de 2017, as instituições financeiras não poderão conceder crédito agrícola para os agricultores que não possuem o Cadastro Ambiental Rural – CAR.

Em breves considerações, em razão da pertinência, o Cadastro Ambiental Rural é o registro público eletrônico das informações ambientais dos imóveis rurais. Atualmente, todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa a título de Reserva Legal.

Portanto, estão com os dias contados a existência de fatos graves como os verificados nas propriedades rurais em Rio Verde, que não possuem a regularização das áreas referentes à

Reserva Legal (RL), Área de Preservação Permanente (APP) e Área de Uso Restrito (AUR), que nesse impasse atinente à Lei Complementar em estudo poderia auxiliar na mensuração das áreas agricultáveis do município.

Ora, com os dados coletados, verifica-se que a intenção do legislativo municipal não foi amparada por critérios objetivos para realizar a limitação de plantio da cana em Rio Verde, porque a lei Complementar 5.200/2006 com redação da Lei Complementar 5.206/2006 apenas mencionou que a limitação se daria em área agricultável do Município sem mencionar qual sua correta abrangência geográfica.

Pode-se dizer, que a lei em estudo amparou a diversificação agrícola e trouxe ampla preocupação com a questão econômica e social da municipalidade. Daí porque vale mencionar que o Município de Rio Verde é o maior produtor de grãos do Estado, maior arrecadador de impostos sobre produtos agrícolas e centro difusor de novas tecnologias. A produção agrícola do município é cerca de 1,2 milhões de toneladas por ano nas mais variadas culturas, como arroz, algodão, soja, milho, sorgo, milheto, feijão, girassol (Rio Verde, 2013).

O Município é responsável por 1,2% da produção nacional de grãos. A área plantada ultrapassa a 378.853 mil hectares, onde 90% das culturas são feitas no sistema de plantio direto, o que favorece a preservação ambiental, evitando erosões e assoreamento, reduzindo consideravelmente as agressões ao meio ambiente (Rio Verde, 2013).

Rio Verde foi o primeiro município no Estado a implantar a Central de Recebimento de Embalagens de Defensivos Agropecuários, licenciada pelos órgãos ambientais e que atua num raio de 200 quilômetros, com objetivo de reduzir a poluição ambiental.

Como se observou, existem dados produtivos do setor sucroalcooleiro no âmbito nacional e estadual, sendo que o Município de Rio Verde não apresenta dados significativos no contexto sucroalcooleiro, de modo que seu histórico socioeconômico revela propensão natural de seu povo à outras culturas agrícolas.

Por iguais razões, a ocorrência desses eventos novos como implantação de usinas com vistas ao possível desenvolvimento econômico demonstra que pode haver um planejamento e uma interpretação voltada para a informação dos entes envolvidos nesse processo de expansão do setor sucroalcooleiro, para o efetivo cumprimento da legislação e dos ditames de justiça social.

3 DA AUTONOMIA MUNICIPAL E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM OBSERVÂNCIA AO INTERESSE LOCAL

3.1 O Município diante das concepções do Federalismo

Neste capítulo, far-se-á uma abordagem sobre a autonomia do Município enquanto membro da federação, fato que reflete a reestruturação do poder e afirmação do federalismo brasileiro calcado na descentralização político administrativa, na repartição de competências entre os entes e na importância do Município ao legislar sobre assunto de interesse local.

Em um primeiro momento, vale destacar a menção de Leal (1994, p. 594) sobre a importância do município a partir da Constituição Brasileira de 1946, a saber:

Uma das maiores conquistas da Constituição de 1946, senão maior, é a posição em que se colocou o Município, vivendo, até então, de uma autonomia fictícia e numa mendicância comprometedora. Os arts. 28 e 29 dão-lhe a moldura legal: primeiro, gizando-lhe o círculo da autonomia (art. 28), depois, discriminando-lhe a renda (art. 29). Com referência ao segundo ponto, então, houve um momento quase generalizado no sentido de melhor atender o erário municipal e permitir-lhe satisfazer o desenvolvimento comunal. Fixaram-se, também, as hipóteses de intervenção (art. 23) e a permissão para que as Constituições estaduais pudessem criar órgãos de assistência técnica (art. 24) para os municípios.

Referindo-se à Constituição de 1988 Silva (2012, p. 474) afirma que:

A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município é entidade de 3º grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo. Data vênua essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Em que muda a federação brasileira com incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada.

Entre os sustentadores da tese pode ser encontrado Hely Lopes Meirelles (2008, p. 47), o qual afirma que o "Município Brasileiro é entidade político-administrativa de terceiro grau, na ordem decrescente de nossa Federação: União – Estados – Municípios".

Para Paulo Bonavides (2007, p. 312), com a Constituição Federal de 1988 o Município "alcança uma dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das Constituições antecedentes". Assim, com o reconhecimento do Município como parte integrante da federação, fala-se de "federalismo trino", diferente do federalismo dual dos norte-americanos.

Vale ratificar a contribuição de Holthe (2008, p. 230-231) sobre os aspectos fundamentais do federalismo pátrio, a saber:

Inovando, a Constituição de 1988 incluiu de maneira expressa uma terceira esfera de poder: os Municípios – que representam o poder local, adotando o que a doutrina convencionou denominar de federalismo tricotômico (trino, tríplice, tripartido), por reconhecer três esferas governamentais (...)

Apesar de manter o federalismo homogêneo ou simétrico, pelo qual cada Estado federado é dotado da mesma parcela de poder, a Carta Política de 1988 fez concessões ao federalismo assimétrico ou heterogêneo pelo qual se reconhece uma situação de desigualdade entre os entes federativos e propõe-se o tratamento diferenciado, a fim de promover o equilíbrio federativo.

Sobre o Município no contexto federativo Regina Maria Macedo Nery Ferrari (1993, p. 58) afirmou:

(...) a atual lei fundamental brasileira, abraçando o federalismo, prevê uma divisão tricotômica, isto é, determina a existência de um terceiro nível na composição do nosso Estado Federal: a União, ordem total; os Estados Membros, ordens regionais, e os Municípios, ordens locais.

No Estado Federal existem diferentes leis que se aplicam aos mesmos indivíduos, trazendo a responsabilidade de se evitar conflitos entres os componentes do Estado (Horta, 1993, p. 05). Quanto ao Município e sua integração ao Estado Federal, Tavares (2008, p. 744) afirma:

É uma entidade político-administrativa estatal dotada de autonomia. (...) Aqui também há tríplice capacidade, que caracteriza a autonomia: capacidade de auto-organização – incluído a autolegislação, de autogoverno e de auto-administração.

Em abordagem sobre o Município Sandra Krieger Gonçalves Silva (2003, p. 107-108) assevera:

É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem. Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas próprias peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validade para esse ordenamento local.

Desse modo, a Constituição Federal apresenta um sistema de repartição de competências. É certo, que a autonomia pode ser vista como autonomia administrativa ou política.

Autonomia administrativa é a que emana da delegação de competências de um órgão central para outro, que tem o dever de executar atividades que seriam do órgão central, bem como a elaborar normas individuais, denominados de atos administrativos.

Por outro lado, a autonomia política revela a capacidade de auto-organização das entidades. O fato de existir outro órgão já é motivo para que a Constituição Federal estabeleça regras para a atuação dos entes componentes da Federação, visando evitar que se verifique a sobreposição de atribuições.

Para Silva (2012, p. 423) competência é "a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões", e ela é sempre dividida quando há predominância do interesse (Silva, p. 422)

De modo lógico, as matérias de interesse nacional serão atribuídas ao órgão central, sendo as matérias de interesses regionais e locais deixadas para os entes descentralizados. Existe divergência na doutrina quando se fala no critério da predominância do interesse, tendo em vista que tal conceito traz problemas, sob a ótica prática.

Há matérias que, mesmo com sua extensão nacional, refletem-se em uma ou outra parte do território do país, exigindo tratamento diverso pelo órgão regional. Diversamente disso, existem matérias que não são de interesse geral, mas carecem de tratamento nacional, porque interessam a mais de um ente da Federação.

Segundo Teixeira (1991, p. 693) dois são os caminhos percorridos para se estabelecer a repartição de competências em uma Federação, em síntese: i) Prever os poderes da União, deixando os poderes remanescentes aos Entes Federados, sistema adotado pela maioria dos Estados da Federação e; ii) Enumerar os poderes dos Estados Federados, deixando à União a competência remanescente, adotado, como exemplo, pelo Canadá.

A competência, portanto, como se afirmou anteriormente, divide-se em legislativa e administrativa. A competência legislativa se resume no poder de estabelecer a entidade

normas gerais, leis em sentido estrito. De outro modo, a competência administrativa, ou material, trata da atuação concreta do ente federativo, que tem o poder de editar normas individuais, isto é, atos administrativos.

No que se refere à autonomia municipal, Aléxis de Tocqueville (1998, p. 54), ao observar a estrutura federativa nos Estados Unidos no século XIX, em sua obra *A Democracia na América* (1835), afirmou ser na comuna que reside a força dos povos livres, e que a descentralização político-administrativa do Estado e a garantia das liberdades locais resultam em práticas democráticas.

Nesse contexto da comuna, Bastos (1989, p. 277) diz:

É evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comunidade nacional. Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo.

Com razão o autor supra, como se vê a título de exemplo: o benefício da providência legislativa rio-verdense crescerá ao todo, e assim, outros Municípios do centro-oeste poderão, também, recepcionar o setor sucroalcooleiro. Ainda, o mesmo Bastos (1989, p. 277) esclarece que “os interesses locais do Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais”.

A competência legislativa em um município tem relação direta com os objetivos propostos pelo federalismo, qual seja de proporcionar autonomia para as práticas de democracia. Segundo Tocqueville, a sociedade democrática tem como base a liberdade política, entendida como a direta participação do indivíduo na esfera pública.

Voltando o olhar para o ordenamento jurídico brasileiro, percebe-se que a Constituição Federal assevera, expressamente, a autonomia municipal frente à União e aos Estados-membros em seu artigo 18, *caput*, ao dispor: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

E mais, o que é ratificado pelo artigo 29, *caput*, da referida legislação: “O Município reger-se-á por lei orgânica (...) aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos (...)”.

Desse modo, alinhado a pesquisa, a Lei Orgânica do Município de Rio Verde prevê, em seu art. 7º, inciso XVII, que cabe privativamente ao Município estabelecer normas de arreamento e zoneamento urbano e rural, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação do seu território, observando a Lei Federal.

Insta dizer, por óbvio, que a Lei Orgânica de Rio Verde já dava aval legislativo para o zoneamento e a limitação de seu território, nos moldes do que é demonstrado com a Lei Complementar, objeto da presente pesquisa.

Ademais, seguindo o magistério de José Afonso da Silva (2012, p. 639) tem-se que: “Nos termos, pois, da Constituição, o Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira”.

Portanto, pondera-se sobre o significado da autonomia, sendo esta a “capacidade ou poder de gerir os próprios negócios dentro de um círculo pré-fixado por entidade superior”, isto é, os municípios possuem a capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e a capacidade normativa própria, estando todas previamente delimitadas pela União e pelos Estados-membros e claramente consagradas na Constituição Federal do Brasil e nas Constituições dos respectivos Estados-membros (Silva, 2012, p. 640).

Assim, a capacidade de auto-organização consubstancia a organização da estrutura municipal mediante a elaboração de lei orgânica própria; que deve observar as peculiaridades locais. Todavia, a capacidade de autogoverno diz respeito à administração local mediante eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores da respectiva Câmara Municipal.

Em seguida, tem-se que a capacidade de autoadministração, é a gestão própria, para manter e prestar serviços de interesse local, principal objeto desse estudo. No mesmo contexto, a capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação corresponde à competência do município para a elaboração de leis locais sobre áreas reservadas à sua competência exclusiva e suplementar.

Percebe-se também a ratificação da concessão feita pela Constituição Federal, do poder de auto-organização, do conteúdo elementar das leis orgânicas e de suas competências exclusivas, comuns e suplementares destinadas aos entes federados municipais, em consonância com o disposto nos artigos 23, 29, 30 e 182, do diploma legal.

Pelos ensinamentos de Silva (2012, p. 477), competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.

Certo é que os Municípios exercerão a competência legislativa de forma ampla, para atenderem às suas peculiaridades locais, e realizarem os desdobramentos das normas gerais estabelecidas pela União.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um complexo sistema de repartição de competências. A competência legislativa, na Carta Magna, surge de três formas distintas, a saber: a) competência privativa; b) competência concorrente; c) competência suplementar. A competência administrativa, paralelamente, apresenta-se apenas como competência privativa ou como competência comum.

A competência legislativa privativa é a que pertine exclusivamente a um órgão componente da Federação, a exemplo do art. 22, da Carta Magna, a saber:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V - serviço postal;

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Por seu turno, a competência legislativa concorrente é aquela cabível a mais de uma categoria de entes federativos, como determina o artigo 24 da Constituição Federal.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...] VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. [...]

Para essa modalidade de competência cabe a União estabelecer normas gerais e, aos outros entes federativos, cabe suplementar, adaptando estas regras às peculiaridades regionais ou locais. É o caso, por exemplo, dos Códigos Florestais Estaduais.

No presente estudo, que envolve a competência do Município de Rio Verde, é no âmbito da administração municipal que se apresentam os problemas mais recorrentes no cotidiano das pessoas, como se abordará mais adiante.

Nesse sentido, a Constituição Federal determina a competência para estabelecer normas gerais, que cabe à União, e a competência para editar normas suplementares, específicas, que cabe aos Estados.

Não pode a União produzir normas que não sejam gerais e, por outro enfoque, aos Estados é permitido legislar plenamente sobre estas matérias, estabelecendo regras gerais e normas específicas; aquelas, desde que não tenha a União exercido o seu poder. Entretanto, se for editada pela União lei com normas gerais, a legislação do estado da federação que está em conflito terá sua eficácia suspensa.

A competência legislativa suplementar é a que outorga, de modo restrito, a determinado ente o poder de suplementar a legislação produzida por outro. Cabe observar que, além da competência dos Estados (art. 24) no âmbito da legitimação concorrente, está aqui incluída a previsão de o Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, II).

Na outra face, a competência material ou administrativa, apresenta-se como privativa ou comum. Privativas são as competências que o art. 21 deixa à União, as que são entregues aos Estados pelos §§ 2º e 3º do art. 25 e as que cabem ao Município de acordo com os incisos III a IX do art. 30, todos da Constituição Federal.

Competências comuns são aquelas competências estabelecidas para todos os entes políticos, pelo art. 23 da Carta Magna, a saber:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

De modo geral são áreas em que deve haver cooperação e trabalho conjunto, a exemplo da política ambiental que é de competência das três esferas que, geralmente têm atribuição para preservar as florestas e a fauna.

Por ser o ente estatal mais próximo dos destinatários de suas ações políticas, o Município conhece uma fiscalização mais direta pelo indivíduo em sociedade e diferentes são

as virtudes da organização municipal, que justificam a ampliação de seu âmbito de atuação, como se comentará em linhas adiante.

Neste momento, torna-se oportuno distinguir as expressões federalismo e federação, como aponta Baracho (1995, p. 50):

O termo federalismo, em uma primeira perspectiva, vincula-se as ideias, valores e concepções do mundo, que exprime filosofia compreensiva da adversidade na unidade. A federação é entendida como forma de aplicação direta do federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas.

Consoante ensina Zimmermann (1999, p. 83) o federalismo propugna a limitação dos atos governamentais pela separação horizontal de poderes, diferentemente do autocracismo. Assim, conclui ser:

(...) a Federação totalmente incompatível com o regime autocrático encarnado na concentração do poder político em um único órgão ou indivíduo. Por isso, Karl Loewenstein observou que, ‘o detentor exclusivo do poder – uma pessoa individual, uma assembléia, um comitê, uma junta ou um partido – dificilmente suportará âmbitos de autonomia inacessíveis ao seu domínio, já que poderiam servir como núcleos potenciais de oposição ao seu exercício autocrático de poder. Isto está confirmado plenamente na história da autocracia. A primeira coisa que Hitler fez ao tomar o poder foi destruir o federalismo. (...) O Brasil de Vargas, a Argentina de Perón e as ditaduras *dei minorum gentium* em outros Estados federais da América Latina seguiram fielmente este mesmo modelo.

O federalismo no Brasil nasceu a partir de uma construção da elite política, embora o desejo é de que deveria ter nascido na periferia do Estado para não ocasionar uma cisão entre os entes federativos.

Nesse contexto, Jucá (1997, p. 197) afirma que a “adoção do federalismo, mesmo centrífugo na origem como sustenta a maioria dos estudiosos, foi opção importante para manutenção da unidade nacional, pois, de alguma forma, construiu a unidade pela preservação das diversidades”.

Para Bonavides (2007, p. 344) a Constituição Federal de 1988 avançou ao proteger e dar autonomia aos municípios, tendo como base o federalismo de dimensão trilateral, sendo nos três níveis da Federação, ou seja, União, Estados e Municípios, convindo reparar, quanto a estes, que não contam com poder judiciário.

Segundo argumentos desse autor ao conceituar Federalismo nota-se que esse instituto é sinônimo de descentralização, liberdade e autonomia, enquanto unitarismo corresponde à centralização, autoritarismo e opressão (2007, p. 395).

A seu turno, o administrativista Meirelles (1992, p. 31) recorda que:

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve verdadeira autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que desmandavam nos seus distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil em seu poder.

Inobstante isso, ao demonstrar as tipologias do Federalismo, Pedro Lenza (2012, p. 419, 420) menciona que existe o federalismo por agregação quando os Estados independentes ou soberanos resolvem abrir mão de parcela de sua soberania, com a finalidade de agregar-se entre si e formarem um novo Estado para serem autônomos.

Também afirma que existe o federalismo por desagregação, como sendo aquele que surge a partir de um Estado unitário que resolve descentralizar-se, à exemplo da Constituição da República de 1891. (2012, p. 419, 420); e o federalismo cooperativo, que é o adotado pelo Brasil, como expressão das atribuições que são exercidas de modo comum ou concorrente entre os entes federativos, que deverão atuar em conjunto (2012, p. 420).

Na esteira desse entendimento Antunes (2007, p. 30) sustenta que o federalismo brasileiro é visto como cooperativo, considerando que inexistente uma separação rígida entre as competências dos entes federativos e as do ente central (2007, p. 30).

Na realidade, o que se nota é que existe um grande esforço de fazer o federalismo se institucionalizar, uma vez que as barreiras são muitas, justamente pelo modo de constituição do Estado brasileiro que foi baseado em oligarquias estaduais, cada uma com seu interesse frustrando a vontade popular.

Sobre esse fato, Bonavides (1985, p. 397) diz que o País foi tomado por oligarquias estaduais sob o contexto do Poder Central e que esse fato acabou frustrando o projeto autonomista da primeira Constituição republicana.

Veja-se, portanto, que não é de agora o impasse acerca da boa aceitação do federalismo como estrutura de poder autônoma, na qual cada ente da federação tem competência para tratar de assuntos de seu peculiar interesse.

Desse modo, para melhor compreensão desta abordagem, importante mencionar o referencial teórico da presente pesquisa, que se fundamenta nas concepções do liberal francês Alexis Charles Henri Clérel, conhecido como Aléxis de Tocqueville ou Visconde de Tocqueville.

Assim, discursando sobre a vitalidade do pensamento de Tocqueville, no CONPEDI de Fortaleza (2010), a pesquisadora Hustana Maria Vargas (2010, p. 5) demonstrou:

Sendo a busca pela liberdade política a preocupação primordial no pensamento político de Alexis de Tocqueville, a sua concepção traz subsídios fundamentais para uma abordagem democratizante da descentralização político-administrativa, além de enriquecer os atuais debates – teóricos e práticos – em torno das possibilidades de uma (re)vitalização das democracias contemporâneas. Como os atuais teóricos da democracia deliberativa ou dialógica (sobretudo Habermas), Tocqueville aposta no efeito conscientizador da prática política, no debate público de argumentos controversos como principal fonte de racionalização dos processos de tomada de decisão. No entanto, a abordagem de Tocqueville não tem como enfoque a situação comunicativa em si; ela enfatiza a dimensão histórica de uma possível transformação da sociedade em consequência de uma conscientização promovida por uma prática política constante nas arenas da política local e nas organizações da sociedade civil. Dando prioridade a mudanças de consciência e de valores, mostrando-se cético em relação a estratégias institucionalistas, Tocqueville também traz uma contribuição significativa para o comunitarismo, que, por sua vez, põe esperanças na transformação do sistema de valores da sociedade, no fortalecimento do engajamento cidadão e em uma alteração geral do “clima moral”

Na visão do escritor francês Alexis de Tocqueville, pensador clássico liberal que sustenta o referencial teórico desta pesquisa, tem-se a noção de que “na comuna americana tomou-se o cuidado de dispersar o poder, a fim de interessar o maior número de pessoas pela coisa pública”. (2013, p. 07)

Referido autor, como já visto no desenvolvimento desta dissertação, defende o ponto de vista de que o sistema americano, ao mesmo tempo em que divide o poder municipal entre grande número de indivíduos, não teme absolutamente multiplicar os deveres comuns.

Afirma que, dessa organização decorre que os habitantes da “Nova Inglaterra” estão ligados à sua comuna porque ela é forte e independente, e conclui que naquela comuna restrita que se acha ao seu alcance, o povo procura governar a sociedade; “toma gosto pela ordem, compreende a harmonia dos poderes, e por fim reúne ideias claras e práticas da natureza dos seus deveres, assim como da extensão dos seus direitos”. (2013, p. 07)

Essa ligação com a comuna é o exemplo do interesse individual de inúmeros produtores rurais na manutenção dos padrões da economia rioverdense, amplamente contrária aos destinos do setor sucroalcooleiro que, obviamente, com a problemática da Lei Complementar nº 5.200/2006, teria de compartilhar com o agronegócio da soja, do milho e da produção de alimentos exercido por grandes, pequenos e médios produtores rurais.

O liberal Alexis de Tocqueville deixava claro em sua teoria, que o povo reunido tinha a força de se inflamar diante de um interesse ou ponto de vista, e ensinava que o indivíduo deve se conscientizar diante das vontades locais, principalmente para que delas emanem decisões que beneficiem aquela coletividade, e conclui ser no Município onde reside a força dos povos livres.

Aléxis de Tocqueville, em tradução de Robert Fendt (2013, p. 06) ainda afirma:

A vida política e administrativa desenvolve-se nos estados em três esferas: no primeiro grau encontramos a comuna (township), depois o condado, e por fim o estado. A comuna é a única associação perfeitamente natural, já que a sociedade comunal existe entre todos os povos, quaisquer que sejam os seus costumes e as suas leis. E se é o homem que faz os reinos e cria as repúblicas, a comuna parece existir diretamente das mãos de Deus. Contudo, se é fato que a comuna existe desde que existem os homens, a liberdade comunal é rara e frágil. Um povo pode sempre estabelecer grandes assembléias políticas, desde que se encontrem em seu meio homens em que o saber substitui a experiência nos negócios de Estado. A comuna é composta de elementos mais rudes, que muitas vezes recusam sujeitar-se à ação do legislador. A liberdade das comunas é a mais exposta às invasões do poder. Entregues a si mesmas, as instituições comunais quase não saberiam lutar contra um governo em-preendedor e forte; para defender-se com êxito, é preciso que tenham penetrado as idéias e os hábitos nacionais.

É possível entender, que comuna é hoje o Município e nas palavras do autor, ela sempre estará exposta às invasões do poder, sendo que existem classes que podem ser contrárias à atitude do legislador. Ora, o que se pode afirmar é que a atitude da SIFAEG (Sindicato das Indústrias de Fabricação do Álcool), ao protocolar a Ação Direta de Inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás foi um exemplo disso, tendo em vista que determinada categoria não aceitou os efeitos da Lei Complementar em estudo.

E mais, sobre a necessidade de se estudar o que se passa no Município, vale dizer, ouvir os segmentos do povo, para depois consultar o governo, Tocqueville (2013, p. 07 e 08) sustenta:

A comuna, tomada em conjunto e com relação ao governo central, é como um indivíduo, ao qual se aplica o que acabo de expor. Portanto, a liberdade comunal nos Estados Unidos decorre do próprio dogma da soberania do povo. As comunas, em geral, só se submetem ao estado quando se trata de um interesse comum; em tudo o que só diz respeito a si próprias, continuam sendo independentes... Concentrar num mesmo lugar ou numa mesma mão o poder de dirigir os interesses comuns a todas as partes da nação, como a elaboração das leis gerais e as relações com o estrangeiro, é instituir o que chamaria de centralização governamental. Concentrar da mesma maneira o poder de dirigir os interesses especiais de certas partes da nação, como, por exemplo, os empreendimentos comunais, é o que eu denominaria centralização administrativa.

O que está entendido na teoria de Aléxis de Tocqueville é o fato da independência e (autonomia) do Município em legislar sobre os assuntos de interesse local, sendo que a elaboração de leis locais é a centralização para atender os interesses comuns.

Para Quirino (2001, p. 155) o Federalismo, na visão de Tocqueville, seria amoldado aos países de grandes extensões territoriais, tendo em vista que a centralização impede a

expressão das diferenças regionais e a diferença dos anseios e costumes das diversas populações.

Em outras palavras, em análise interdisciplinar para essa pesquisa nota-se que o Município de Rio Verde, tendo ouvido previamente os segmentos representativos da comunidade, procurou preservar o seu modelo de desenvolvimento econômico, e nesse particular encontra-se a razão da abordagem mencionar a contribuição do pensamento dos clássicos liberais. Em síntese, essas foram algumas relações e contribuições da filosofia e da teoria política para o presente estudo.

E quando se invoca esse contexto teórico constata-se a importância do presente estudo na atualidade, tendo em vista que a Lei Complementar Municipal nº 5.200/2006, alterada pela Lei Complementar nº 5.206/2006, foi objetivada pelo interesse local rioverdense, diante da intenção do setor sucroalcooleiro em utilizar as terras agricultáveis do Município.

Em tal cenário, procurou o Município fazer com que fosse compartilhado o espaço geodésico de maneira racional e adequado, de modo que possam conviver harmonicamente os interesses dos produtores de cana e dos produtores alimentares.

3.2 A competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local

Como se viu no introito deste capítulo o Município é dotado de autonomia, fundada na Constituição Federal de 1988, como um dos entes formadores da República democrática brasileira e, portanto, com capacidade de organização político-administrativa na qualidade de partícipe.

Em síntese, o que ocorreu no Município de Rio Verde foi a adoção de medida oportuna, tal como a teoria democrática de Aléxis de Tocqueville, pois a sociedade local, através de seus representantes eleitos, teve o mérito da ação eficaz, no sentido literal da palavra, ao não permitir ameaças ao seu desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental, com a edição da Lei Complementar que limitou o plantio de cana-de-açúcar em 10% da área agricultável do Município.

Essa área o Município admite ser de aproximadamente 50.000 hectares. Contudo, nesse contexto, uma das principais dificuldades que o meio político enfrenta no exercício do mandato popular é a questão da competência para legislar sobre quaisquer matérias.

Sob o enfoque das Assembleias legislativas e Câmaras Municipais, onde a divisão de competências assume contorno específico, os deputados ou os vereadores constantemente ficam impedidos de legislar. No âmbito municipal, foco dessa pesquisa, há que se esclarecer

que uma das competências legislativas dos Municípios é caracterizada pela expressão interesse local.

Como se sabe, e repetidas vezes se ouve, é no município que acontece o transcorrer da vida cotidiana e do trabalho. É o espaço da propriedade e da atividade democrática de fato, sendo nele que se dá a ocorrência das relações afetivas e profissionais.

A par disso, importante assinalar que o legislador constituinte preferiu enumerar no artigo 30, II a IX, as competências legislativas e materiais, deixando de lado a técnica de separar esses temas em artigos diferentes. No inciso I cuidou da competência não enumerada sobre assuntos de interesse local.

A Constituição de 1946 manteve a expressão (peculiar interesse) e a atual preferiu melhor caracterização com a referência “assuntos de interesse local”.

Para Michel Temer (2003, p. 106), a doutrina e a jurisprudência anterior à Constituição Federal de 1988, pacificaram ao mencionar que é de peculiar interesse aquele em que predomina o do Município no confronto com os interesses do Estado e da União.

Assim, conclui-se que peculiar interesse significa interesse predominante, fazendo com que o interesse local seja expressão semelhante a peculiar interesse. No mesmo enfoque, Andréas Krell (2003, p. 148) afirmou:

A expressão interesse local é semelhante aquela usada pela Lei Fundamental Alemã, que – diferentemente da situação no Brasil – não atribui competências específicas aos entes locais, mas contém em seu artigo 28, II, uma atribuição global de competências: ‘Aos Municípios deve ser garantido o direito de regular – na moldura das leis e com responsabilidade própria – todos os assuntos da comunidade local.

E contextualizando interesse local Hely Lopes Meirelles (2003, p. 109) asseverou:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

Convém assinalar que para os Estados e para a União foram definidas as matérias a serem objeto de legislação, mas para os Municípios foi prevista apenas uma competência genérica para "legislar sobre assuntos de interesse local" e "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber".

Como a presente pesquisa aborda o interesse local é imprescindível demonstrar seu conceito, que só pode ser definido tendo em vista a situação concreta, pois para cada local se terá um rol diferente de assuntos assim classificados. O interesse local é, por assim dizer, uma cláusula aberta a ser identificada no caso concreto pela jurisprudência ou ainda pelas manifestações da doutrina.

Para Meireles (1996, p. 122) o assunto de interesse local não é aquele que interessa exclusivamente ao Município, mas aquele que predominantemente afeta à população do lugar. A par disso, Carrazza (1991, p. 109) entende por interesse local “tudo aquilo que o próprio município, por meio de lei, vier a entender de seu interesse”.

E esse autor ainda afirma (1996, p. 122):

(...) o assunto de interesse local se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.

Nesse sentido, Silveira (2003, p. 68) comenta que “o fato de ela ser privativa não significa que a matéria a ser regulada não interesse a outros entes da federação”.

A par disso, Moraes (2001, p. 301) apresenta definição da expressão interesse local, como sendo “àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas dos municípios, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)”.

Ora, existem assuntos que interessam a todo o país, mas que possuem fatores que carecem de uma regulamentação própria para determinada localidade. Nesse sentido, a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local existirá sempre que, em específica matéria, apresentarem-se aspectos que precisem de uma norma específica para a localidade.

Por outro lado, Sundfeld (1993, p. 272) preleciona que não podem ser tomadas como de interesse local as matérias entregues à competência da União e dos Estados, de forma privativa ou concorrente, isto é, de plano retirando do conceito o conjunto de matérias constitucionais.

Para Meirelles (1996, p. 122), são exemplos típicos de legislação de interesse local aquelas que disciplinam o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município

(serviços locais, estacionamento, circulação, sinalização etc; regulamentos sanitários municipais).

Esse autor, em obra mais recente, afirma que “a Constituição de 1988 inovou em alguns aspectos ao eleger determinados serviços de interesse local em dever expresso do Município” (2008, p. 103), e exemplifica ao citar a competência municipal pelo ordenamento territorial e o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (inc. VIII); e com a proteção ao patrimônio histórico e cultural local (inc. IX).

Meireles afirma que “a indicação expressa de tais serviços pelo texto constitucional torna-os prioritários em relação aos demais, constituindo sua falta grave omissão dos governantes municipais (Prefeito e Vereadores)” (2008, p. 103).

De modo geral, o interesse local não se amolda em determinadas matérias, mas em determinadas situações. Fatores relacionados a um mesmo tema podem exigir tratamentos diferenciados pela União, Estados e Municípios, mas sempre atendendo ao sistema constitucional e a harmonização dos diplomas legais.

Por sua vez, Alves (2004, p. 545) comenta que:

o valor do conceito interesse local enquanto tipo constitucional está exatamente na sua forma aberta de se apresentar, ajustando-se ao caso concreto, pois, do contrário, o ordenamento jurídico correria o risco de ser engessado, padronizando-se regras e condutas que não atenderiam à dinâmica sócio-jurídica do cotidiano, contrariando em essência, a própria noção de Federalismo.

A professora Padilha (2010, p. 213), entende que o termo interesse local ainda é carente de definição precisa. Também Pinto Ferreira afirma que:

(...) É verdade que o conceito de interesse local tem certa imprecisão, pois o interesse local se reflete sobre os interesses regionais ou nacionais, visto que o benefício acarretado a uma parte do todo melhora o próprio todo. Os interesses locais são os que dizem respeito às necessidades do município, tendo influência sobre as necessidades gerais.

No mesmo sentido, Freitas (2008, p. 38) menciona que "o subjetivismo da expressão (interesse local) origina as mais atrozés dúvidas. E, apesar dos anos passados da promulgação da nova Constituição, ainda não se definiram a doutrina e a jurisprudência".

Silveira (2003, p. 73) afirma que:

(...) a terminologia interesse local implica redução da competência municipal pois, na medida em que determinada questão interessar ao Estado-Membro, a regulação da mesma passa a pertencer-lhe. Isto porque, nesse caso, acredita-se que o campo do peculiar interesse é o que significa preponderância e não exclusividade.

Também, Santana (1993, p. 94) afirma que:

(...) se, de um lado, o conceito do qual nos ocupamos é vago e impreciso, de outra parte, dita imprecisão o caracteriza possuidor da plasticidade necessária para que se amolde a evolução das particularidades regionais.

Para José Nilo de Castro (1991, p. 145), na obra direito municipal positivo, a literalidade do texto constitucional revela que sempre que prevalecer um interesse do local o Município poderá editar sua própria lei, independentemente da matéria ter sido determinada à competência legislativa de outro ente federativo.

Sobre tal aspecto é preciso ponderar, a título de ilustração que se por um lado a União ou o Estado, por exemplo, podem normatizar um zoneamento – v.g – o Zae Cana, não podem, razoavelmente e, por outro, impor ao Município que recepcione em seu território o cultivo desse tipo de plantação em quantidade superior à capacidade de suporte da área agricultável do seu território, comprometendo a economia local e por via transversa o meio ambiente.

O que não pode acontecer é uma norma municipal estar incompatível com as normas já adotadas pela União e pelo Estado.

É óbvio, pois, que se o Município não tiver atribuição na norma local para tratar destas matérias, estaria o Município restrito às competências para instituir tributos, organizar sua administração e aspectos da política urbana e para outras mínimas matérias constantes no art. 30 da Constituição, e, com isto estaria impedido de ser o propulsor de seu desenvolvimento.

Para Ferrari (2001, p. 59), o termo interesse local deve ser entendido como "aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais".

O Supremo Tribunal Federal, em vários julgados, definiu matéria de interesse local, como exemplo o fato do Município legislar sobre horários de funcionamento do comércio municipal, atendimento bancário e funcionamento de estação de tratamento de esgoto, porque se trata de interesse preponderante local; sobre o último, transcreve-se o seguinte julgado:

TJ-PR - Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 6684502 PR 0668450-2 (TJ-PR)
Data de publicação: 06/05/2011 Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EDIÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 6.261 /95, DISPONDO SOBRE CONSTRUÇÃO E FUNCIONAMENTO DE NOVAS ESTAÇÕES DE TRATAMENTO DE ESGOTO NO MUNICÍPIO. MATÉRIA NÃO RESERVADA À INICIATIVA DE LEI PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 17, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE, EXERCIDO COM PARÂMETRO EXCLUSIVO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VÍCIO FORMAL OU MATERIAL NÃO VERIFICADO. 01. Versando a Lei nº 6.261 /95 acerca da localização de estações de

tratamento de esgoto com vistas à preservação da saúde da população municipal, não está presente o alegado vício de iniciativa, porquanto a matéria versada, seja pelo viés ambiental ou da saúde dos cidadãos, não está entre aquelas, cuja iniciativa de lei foi atribuída privativamente ao Chefe do Poder Executivo. 02. Nos termos do art. 17, I, da Constituição Estadual, compete aos Municípios "legislar sobre assuntos de interesse local". 03. O controle concentrado realizado pelas Cortes Estaduais tem por parâmetro a Constituição Estadual. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente.

Como se viu no julgado acima, o interesse local na preservação da saúde da população municipal pela seara ambiental foi preponderante para determinar em qual local seria instalada a estação de tratamento de esgoto.

Em virtude dessas considerações, o que se nota, é que a divisão de competências feita pela Constituição Federal de 1988 pode trazer dificuldade de compreensão quanto a atuação do Município.

Daí porque, de modo diverso do que está explícito como matérias de competência legislativa privativa da União, no art. 22, e das matérias que são comuns à União e aos Estados, previstas no art. 24, no caso do Município tem-se a competência legislativa pelo interesse local, conforme disposição do art. 30: "Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – complementar a legislação federal e a estadual no que couber".

Ademais, o conceito de interesse local não se trata apenas da possibilidade do Município legislar sobre temas que só interessem a ele.

Pedro Lenza, ao se referir à competência do Município menciona que ela pode ser não legislativa e legislativa. A competência não legislativa divide-se em comum (art. 23 da CF/88) e privativa (art. 30, III a IX da CF/88). Já a competência legislativa se refere à possibilidade de ele se auto-organizar através da lei orgânica, expressa no art. 29, *caput*, e ainda, complementar a legislação federal e a estadual no que couber, elaborar o plano diretor, instituir tributos previstos no art. 156 e legislar sobre assuntos de interesse local. (2012, p. 448 e 449).

Nesse cenário, surge para o município a legitimidade para legislar sobre assuntos de interesse local e ainda complementar as legislações estaduais e federais, quando essas existirem, principalmente para tratar de temas abrangentes, como, exemplo do meio ambiente, dentre outros.

É sobremodo importante assinalar que, na competência complementar do Município, a expressão *no que couber*, como afirma Fonseca (2000, p. 80), deve ser entendida como "desde que presente o interesse local, poderá o Legislativo municipal legislar supletivamente".

Para Di Sarno (2004, p. 40), “quando União e Estado-membro não legislarem sobre matérias que interferem no interesse local, o município poderá legislar suplementarmente dentro dos parâmetros estabelecidos...”

Conforme ensinamentos de Almeida (2007, p. 170), a melhor interpretação que se faz da Constituição Federal, no que se refere às competências, é de que a competência suplementar dos Municípios alcança tanto a complementar quanto a supressiva, justamente para não impedir a autonomia municipal.

No Brasil existem inúmeras leis que tratam de temas relevantes, porém as características locais dão amplas condições para aplicação dessas leis gerais da União e Estados, para que tais sejam aplicadas de forma específica no Município.

Desse modo, as características locais, como o bioma da região podem ter contornos diferentes para uma coletividade, dada a sua predominância para aquele povo, já que é nele que se encontram as balizas para um ecossistema equilibrado, o que denota um sentido de legislação específica de proteção no âmbito municipal.

Por outro lado, é de se reconhecer a omissão no ordenamento pátrio, do que vem a ser interesse local perante a autonomia do Município. Fato é que tal omissão gera até mesmo uma confusão na doutrina, embora aqui seja defendido que o campo de aplicação sempre será o casuísmo local, segundo a necessidade e preponderância do interesse municipal.

Em outras palavras, pelo fato de o Município não possuir matérias enumeradas que fixem seu campo de atuação, o que se pode dizer é que ela sempre incidirá pela predominância da situação e pelo apelo que o tema traz para a localidade.

No caso demonstrado na presente pesquisa, o Município de Rio Verde obtêm diretamente da própria Constituição Federal sua área de atuação, conforme expressa o art. 30, que é o interesse da localidade.

Para se ter uma ideia, os argumentos deste estudo apresentam clareza para a interpretação do que vem a ser o interesse local para conduzir a atuação legislativa de uma municipalidade, que tem uma rica diversidade e ampla variedade econômica, política, sociocultural, histórica, dentre tantos outros aspectos.

De acordo com Bulos (2008, p. 764):

Competências federativas são parcelas de poder atribuídas, pela soberania do Estado Federal, aos entes políticos, permitindo-lhes tomar decisões, no exercício regular de suas atividades, dentro do círculo pré-traçado pela Constituição da República.

Para o aludido autor, “o exercício harmônico dessas atribuições é responsável pela manutenção do pacto federativo, pois uma entidade não pode adentrar o campo reservado à outra, praticando invasão de competências”. (2008, p. 764).

Diante dessas premissas, deve-se dizer que a competência dos entes federativos pode se repartir em vertical e horizontal, sendo a primeira a coordenação e a complementação das normas, e a segunda a distribuição ordenada entre os entes para que não ocorra a invasão de competência de ente diverso.

Cumprido dizer que da repartição vertical é revelado o aspecto de condomínio legislativo, no sentido de regras constitucionais de convivência, já que todos os entes da federação possuem paralelamente competência harmônica sobre uma matéria (Horta, 1995, p.366).

No mesmo enfoque, tem-se a competência comum e a concorrente. Na competência comum todos os entes da federação cooperam entre si, porém de maneira coordenada. Na competência concorrente as normas gerais são definidas pela União, mas os Estados membros da Federação legislam dentro no mesmo campo de atuação, tanto para disciplinar normas de âmbito regional quanto local, contudo sempre prevalecendo o interesse público.

Ora, à título de exemplo paralelo, sabe-se que o município tem competência para promover o planejamento municipal sobre o seu território, com base no art. 30, inciso VIII da CF/1988. O ordenamento adequado do território do Município leva a crer que ele tenha o poder de disciplina do uso no que se refere à inclusão compartilhada da cana em seu território, compatibilizando a produção já instalada com àquela que pretende instalar-se.

Uma das diretrizes para tal planejamento, previsto no texto constitucional, no art. 30, inciso V, com relação à organização política e administrativa do município, está na criação e organização de distritos que englobam o território rural e também o urbano (art. 30, V).

Certo é que não há dúvida que a competência para legislar sobre política agrícola e política agrária é da União, conforme preceitos do art. 22, I, da Constituição Federal, porém é necessário haver uma clara interdependência entre a questão urbana e a questão agrária, que estão substancialmente entrelaçadas.

Nesse contexto, diga-se que o próprio crescimento do Município de Rio Verde demonstra a necessidade de mudança nas relações sociais e econômicas para que o desenvolvimento econômico seja promovido em observação aos preceitos de justiça social.

Essa mudança direciona para uma integração da reforma urbana e agrária pela própria relação da questão rural com a urbana e a ambiental. Assim, o campo de atuação comum a todos os entes da Federação, que são constituídos de regras constitucionais que apontam para

o caminho da execução da política urbana municipal, com a intervenção do Município em todo seu território, quando presentes circunstâncias concretas identificadoras do interesse local.

Se não fosse assim, o Município não poderia proteger o meio ambiente da invasão e expansão insustentável da cana-de-açúcar (acima da capacidade de suporte), bem como combater a poluição, preservar as florestas, fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar, uma vez que, quando se exige os fins tem-se que conceder os meios.

Portanto, tem-se a compreensão nítida de que não se pode separar o meio urbano e o meio rural, para garantir o desenvolvimento sólido do Município, sob pena de violação absoluta do interesse público, com ônus excessivamente desmesurado para a comunidade local.

Em relação ao interesse público Mukai (2002, p. 93) afirma que este não pode ser medido apenas quantitativamente, pois se trata de um conceito indeterminado e não matemático. E ainda, Toshio Mukai explica o conceito de interesse público, parafraseando Georges Vedel para quem tal interesse não é a soma dos interesses particulares, tampouco é alheio aos indivíduos que compõem a nação, porém:

é a composição entre diversos interesses particulares, sendo, quantitativamente, o interesse do maior número de pessoas, e qualitativamente, podendo ser o de uma minoria cujo interesse, pelo seu valor humano, se considera superior aos interesses da maioria.

Em resumo, o interesse local é retratado no âmbito do federalismo, o qual se relaciona com a realidade social e agasalha em seu interior fundamentos sustentáveis para os vários interesses municipais, tais como a economia instalada em um dado município e o meio ambiente que lhe dá suporte.

Por tais considerações, é que este estudo afirma que a Lei Complementar nº 5.200/2006, alterada pela Lei Complementar nº 5.206/2006, do Município de Rio Verde foi amparada no interesse do maior número de pessoas, e da qualidade de seus atores e protagonistas, os produtores, como expressão da vontade popular objetivada no pleno e pujante desenvolvimento econômico do Município, responsável por sua liderança no Estado como produtor de alimentos, e no país, relativamente a certos produtos.

3.3 Enfoque constitucional da autonomia municipal na limitação do plantio de cana-de-açúcar em Rio Verde

Embora o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, com divergência, tenha declarado a inconstitucionalidade do dispositivo legal que limitava o plantio de cana-de-açúcar, é importante ressaltar as questões constitucionais a ela atinentes, principalmente a do interesse local.

Ante a limitação ao direito que o proprietário tem sobre suas terras, surgiram dúvidas e as respostas e soluções são procuradas dia após dia, tanto de proprietários de terras, como de empresários do setor sucroalcooleiro, com o objetivo de manutenção da atividade econômica nos termos do que reza a lei.

Nessa senda, é imprescindível abordar elementos sobre o direito de propriedade referente ao usar, gozar e dispor. No caso concreto, o meio ambiente como bem jurídico protegido é similar à vida humana, por muitas razões indisponível e deve ter prioridade no exercício do poder de polícia pelo ente público disciplinando o usar, o não usar e como usar a propriedade para que ela atenda a sua função social.

Dessa forma, a Constituição em seu art. 5º, XXIII, afirma que a propriedade atenderá a sua função social, e no art. 170, ao dispor sobre a ordem econômica, considera que o princípio da função social da propriedade também contribui para assegurar a existência digna de todos (inciso III). Vale lembrar, ainda, que o art. 170 e seu inciso VI dispõem que:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

E o art. 1228, §1º, do Código Civil, dispõe:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Desse modo, o poder de polícia abrange diversas searas, como a fiscalização florestal, atividades urbanas, construções, equilíbrio ecológico, logradouros públicos, dentre outros e tanto a União, como os Estados e os Municípios desempenham atividades de polícia administrativa. A questão é saber em quais campos incidirão as atuações de cada uma das esferas de poder.

Nelson Nery Costa (2010, p. 167) diz que é de competência do Município o poder de polícia em relação aos assuntos de interesse local, e ainda outras circunstâncias em concorrência com a União e Estados, como assistência pública, saúde, meio ambiente e combate à poluição.

Para Carvalho (2008, p. 340) “a competência dos órgãos e entidades administrativas responsáveis pela polícia administrativa e polícia judiciária devem respeitar a divisão de competências levada a efeito na CR/88”.

Impende observar que a proteção ao meio ambiente é uma obrigação intrínseca a todos os entes políticos da federação brasileira, possuindo inclusive preceito constitucional para tanto.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios:
VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;”

É importante citar as disposições da Lei Complementar Municipal nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a cooperação entre os entes da federação sobre as competências comuns em matéria ambiental. Vejamos:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:
I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;
III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

E ainda:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:
I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;
II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;
III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;
IV - promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;
V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;

- VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;
- VII - organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;
- VIII - prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;
- IX - elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;
- X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;
- XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;
- XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;
- XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

Em um primeiro momento deve-se ressaltar a importância do município a partir da Constituição Federal de 1988, que consolidou sua autonomia e foi elevado à condição de entidade federativa. A autonomia citada, nos moldes do art. 29 da magna carta significa que os Municípios podem elaborar sua própria Lei Orgânica Municipal.

Conforme ensina Uadi Lâmega Bulos (2008, p. 591):

Os municípios são instituições jurídicas que agregam grupos familiares, administram serviços públicos de natureza local, exercem o poder político. Constituem as células fundamentais do Estado, onde brotam as relações político-primárias.

Os municípios possuem autonomia para legislar sobre assuntos que lhes são pertinentes, isto é, que revelam o interesse local. Essa afirmação está explícita no art. 30, I e II da CF/88. Vejamos: “aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local”, e ainda, “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”.

É de ser ressaltado que a realidade sócio-econômico-cultural do Município de Rio Verde demonstra-se pelo seu PIB e IDH local, e por sua força na produção de grãos, como se verá pelos dados desta pesquisa. O intuito da Lei Complementar não foi proibir o cultivo da cana, mas apenas colocar limites ao seu plantio para que a cultura da cana-de-açúcar não inviabilizasse a cadeia de produção da indústria de grãos.

Como se depreende, o enfoque constitucional da matéria, bem como do julgamento da ADI, deve ser alinhavado com a sistemática do federalismo brasileiro, na distribuição de competência entre os entes federativos, no interesse local, na relação existente entre o interesse local e geral, e, ainda na competência legislativa do Município para fazer cumprir efetivamente a função social da propriedade, respeitando-se a vontade dos munícipes e

reproduzindo o equilíbrio econômico e ecológico preconizado na ordem econômica e social da República.

Sabe-se que é inequívoca a competência privada da União para legislar sobre Direito Civil e Agrário, porém, nos dias atuais, a abordagem de um conflito normativo deve superar a simplicidade de uma interpretação legalista e abordar, indubitavelmente, o contexto sócio-econômico-cultural de uma localidade.

O contexto em que o Município de Rio Verde está inserido denota um crescimento anual do PIB (Produto Interno Bruto) da ordem de 30% (trinta por cento), conforme dados do IBGE (2013), fruto da extensa variedade de produtos agropecuários, que rende uma considerável capacidade empregatícia e traz riquezas em benefício da comunidade rioverdense.

Ora, o desembargador Jamil Pereira de Macedo, que relatou a ADI nº 359-2/200, ressaltou que não existe competência unitária, isolada ou independente, tendo em vista que toda e qualquer competência reflete nos demais interesses.

Desse modo, é preciso realizar a ponderação de interesses e preponderar o interesse local do Município de Rio Verde, por força de sua realidade histórica, cultural, social e econômica fartamente comprovados nos Censos realizados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas) e também reproduzidos no Anuário Goiás em Dados, da SEPLAN (Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás).

Indubitavelmente, o fato de o Município de Rio Verde, pela lei em estudo, ter limitado o plantio de cana-de-açúcar em apenas 10% da área agricultável do Município constitui providência oportuna para proteger o interesse local, visando ao sólido desenvolvimento, alicerçado em bases sustentáveis, principalmente na geração de alimentos, liberando para a exploração canavieira uma área aproximada de 50.000 hectares, suficiente para alojar 10 (dez) usinas com área de 5000 hectares.

É notório que a expansão insustentável da cana-de-açúcar tem tomado proporções inimagináveis em benefício de um capitalismo centralizador exacerbado, isto é, as riquezas têm sido direcionadas em prol dos grandes proprietários de terras, bastando sobrevoar o Estado de São Paulo ou examinar os dados do IBGE para constatar que os ricos solos férteis sintetizaram-se no reducionismo da monocultura canavieira naquele Estado.

Por outro lado, o antigo Código Florestal, Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, em seu art. 46, com redação dada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989, vigente na data da Lei Complementar municipal nº 5.200/2006, dizia o seguinte:

Art. 46. No caso de florestas plantadas, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA zelará para que seja preservada, em cada município, área destinada à produção de alimentos básicos e pastagens, visando ao abastecimento local. (Incluído pela Lei nº 7.803, de 18.7.1989)

A citação supra é um exemplo real de que a monocultura deve sofrer limitações que compatibilizem o desenvolvimento equilibrado. Aliás, não foi por outra razão que a Lei nº 4.504/64 – Estatuto da Terra – impôs ao poder público (art. 2º) o dever de zelar para que a propriedade da terra cumprisse a sua função social.

Ora, o próprio IBAMA tinha, à época, que zelar para que em cada município em que houvesse plantação de eucaliptos, tivesse área destinada à produção de alimentos básicos para abastecer a localidade, o que traduz a preocupação do poder público com a pluralidade e diversidade do agronegócio. Tal disposição foi relevante porque, dentre outras vantagens, beneficiou o desenvolvimento de outros produtores e inclusive da agricultura familiar que, particularmente, diferencia-se dos atuais rumos da expansão do setor sucroalcooleiro.

Nesse sentido, e considerando que o módulo fiscal de Rio Verde é de 30 hectares, e que em 2005, o município possuía 2108 pequenas, 1107 médias e 508 grandes propriedades, correspondendo as primeiras a 57% do total, é relevante apontar os princípios da Política Nacional da Agricultura Familiar, disposta na Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que assim menciona:

Art. 4º A Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais observará, dentre outros, os seguintes princípios:
I - descentralização;
II - sustentabilidade ambiental, social e econômica;
III - equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia;
IV - participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais.

Inclusive, é sobretudo importante dizer que, conforme dados da SEPLAN do Estado de Goiás, Rio Verde é o município que tem maior número de agricultores assistidos pelo PNATER (Programa Nacional de assistência a terra) no Estado, o que revela o interesse dos agricultores familiares rioverdenses em acompanhar os progressos científicos e tecnológicos ofertados pelos órgãos competentes de assistência.

Como se observa, está explícito na Lei nº 11.326/2006 o princípio da sustentabilidade ambiental, social e econômica, que traduz a responsabilidade do Município em criar políticas públicas voltadas para o meio ambiente, a sociedade e para a economia local.

Tal princípio defende a satisfação das necessidades das gerações atuais para que não sejam comprometidas as necessidades das gerações futuras. Nesse sentido, quando se estuda o relatório da Comissão Brundtland (1987), verifica-se que o desenvolvimento sustentável é aquele que permite atingir as necessidades dos povos sem comprometer a capacidades das futuras gerações.

Pelo relatório da Comissão Brundtland, o modelo de desenvolvimento sustentável internaliza os custos ambientais e sociais na economia e substitui a primazia da economia pelo equilíbrio das dimensões ambiental, social e econômica. Essa preocupação integrou a ordem econômica e social brasileira, a teor do disposto nos artigos 170 e 225 da CF/1988, e são objetivos perseguidos pela nação, em observância ao art. 3º da Lei Complementar nº 140/2011.

O que se vê, no presente estudo, é que o Município de Rio Verde tentou barrar legitimamente a expansão do setor sucroalcooleiro em seu território sob o fundamento do interesse local para preservar sua condição no cenário ambiental, social e econômico, tendo em vista o fato notório da existência de uma economia robusta consolidada sobre a diversidade sustentável da produção local e o respeito ao meio ambiente.

A propósito e a título de exemplificação de como o Município de Rio Verde se destacou recentemente no cenário nacional, tem-se a implementação e desenvolvimento no âmbito de sua competência de ações para reduzir a erosão e o assoreamento de mananciais no meio rural, melhorando a qualidade e oferta de água, com a criação do Programa Produtores de Água. Tal ação foi amplamente divulgada na Conferência Rio+20, conforme dados do Portal Jus Brasil (2012, p. 01):

Desde esta última quarta-feira, 13, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável Rio+20 está sendo realizada no Rio de Janeiro e vai até a próxima sexta-feira, 22. O evento reúne representantes dos 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) e com milhares de participantes dos mais variados setores da sociedade civil, inclusive de Rio Verde. A Secretária Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Superintendente de Meio Ambiente, Marion Kompier, juntamente com Taysa Guimarães, Coordenadora de Qualidade Ambiental, e com o Coordenador Municipal do Programa Produtores de Águas, Abel Elias Briceño participaram da Conferência e representaram nossa cidade, apresentando o Programa Produtores de Água (PPA) no final da manhã desta quinta-feira, 14. Na verdade, o motivo principal em apresentar o Produtores de Águas é mostrar a importância da preservação da água, um recurso natural, com sérios problemas de poluição e a boa vontade de quem colabora, disse. O coordenador ainda confirma a ideia de Marion, que é trazer parceiros para o Programa. Vamos em busca de parcerias para dar continuidade no projeto, que visa abranger ainda mais o Ribeirão Abóbora e também o Lage, o Marimondo e o Rio Verdinho, destacou. O Programa é um incentivo à recuperação e à conservação das nascentes a fim de garantir a qualidade e a quantidade de água para abastecimento

urbano, compensando os produtores rurais pelos serviços ambientais prestados e tem mostrado resultados animadores.

A informação acima é relevante exatamente por traduzir a preocupação do Município de Rio Verde com o meio ambiente, preservar o interesse local e beneficiar a sociedade. Essas considerações são alinhadas como contraponto, diante da constatação dos inúmeros problemas que vêm ocorrendo na atualidade, de maneira constante na vida das pessoas.

Cada vez mais se pensa em como proteger o meio ambiente, seja ele natural, laboral, cultural etc. Entretanto, como se está diante de um direito metaindividual, isto é, um direito de terceira dimensão, precisa-se da utilização de diversos métodos e instrumentos para a proteção do bem ambiental.

Destarte, a Constituição Federal estabelece competências para que, diversos entes equacionem o problema ambiental por meio de competência legislativa, que constitui a *longa manus* da administrativa. Uma ressalva quanto a competência legislativa deve, portanto, ser feita, pois, sem esta, não há possibilidade de administração do bem jurídico ambiental na esfera municipal, no que tange à tutela do interesse local, tendo em vista a permeabilidade e diversidade dos problemas que o poder local é chamado diuturnamente a solucionar.

Graças à Constituição Federal de 1988, o município ganhou força para que possa legislar sobre peculiaridades locais. Seria um absurdo jurídico se um município situado em uma área de caatinga tivesse leis ou normas próprias à área amazônica. Daí que, comunidades distintas, biomas e regiões diferentes, devem ter um tratamento diferenciado, de acordo com suas especificidades e, com isso, o Brasil pode passar a ser tratado como um país diversificado por sua riqueza natural e realmente preocupado em minorar as desigualdades sociais e regionais.

Ademais, o Brasil adotou a forma federativa de Estado, compondo-se da união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, para atender as peculiaridades de cada território. No federalismo, é garantido que todos os entes que compõem a federação tenham autonomia (política, financeira, administrativa e legislativa) entre si, e até mesmo do poder central.

Desse modo, a competência legislativa dos entes federados acerca de meio ambiente encontra-se expressa no art. 24, incisos VI e VIII, da Carta Magna, que fixa a competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, no entanto o poder constituinte excluiu os Municípios, a saber:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...] VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Contrapondo-se a esse entendimento ou quando nada buscando uma interpretação sistêmica, Milaré (2013, p. 211) faz uma importante abordagem acerca do confronto do art. 23 e 24 com reflexos no artigo 30 da Constituição Federal:

Se a constituição conferiu-lhe poder para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” – competência administrativa -, é óbvio que, para cumprir tal missão, há que poder legislar sobre a matéria. (MILARÉ, 2013, p. 211).

Assim, o que se nota, é que cabe ao município legislar, também de modo suplementar (leis federais e estaduais), assuntos de relevância para o município, inclusive a tutela do meio ambiente, quando o interesse local o exigir, sabendo-se de antemão que a matéria a ser regulada poderá ser também, por extensão, de interesse de outro ente da federação.

Sobretudo, a tutela do meio ambiente inclui o espaço urbano cabendo-lhe promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII, Constituição Federal), bem como para a elaboração da Política de Desenvolvimento Urbano e do Plano Diretor (art. 182, Carta Magna), devendo abranger, conforme as referências constitucionais (art. 225), também a perspectiva ambiental.

Nesse sentido, urge como fundamental tecer comentários sobre o Plano Diretor, o qual, conforme Cartilha organizada pelo Instituto Polis, através de Santoro & Simbalista (2005, p. 2):

é uma lei municipal que deve ser elaborada com a participação de toda a sociedade. Ele organiza o crescimento e o funcionamento do município. No Plano está o projeto de cidade que queremos. Ele planeja o futuro da cidade decidido por todos. O Plano vale para todo o município, ou seja, para as áreas urbanas e também para as rurais. Deve dizer qual é o destino de cada parte do município, sem esquecer, é claro, que

essas partes formam um todo. É o Plano Diretor que diz como o Estatuto da Cidade será aplicado em cada município.

De notar-se, nesse passo, que a riqueza produzida no campo, circula, é distribuída, é consumida, é exportada, enfim, contribui para o bem estar da população da cidade, gera e valoriza o trabalho como condição da dignidade e numa palavra final, realiza o desenvolvimento do município como um todo, entrelaçando cidade e campo solidariamente.

Para Villaça (1995, p. 245)

O Plano diretor não é uma peça puramente científica e técnica, mas uma peça política, vinculada tão somente aos poderes e atribuições de um governo municipal. Seu poder político de “influenciar” outros níveis de governo é pequeno e será nulo se o próprio governo municipal não der credibilidade ao plano.

Aduz, ainda, o mesmo autor que “o plano diretor não pode limitar-se às zonas urbanas do município. Há uma total interdependência entre a cidade e a zona rural, de maneira que esta não pode deixar de constar dos planos diretores” (Villaça, 1995, p. 242).

Portanto, constata-se em arremate, que o Município de Rio Verde colocou nas diretrizes do seu Plano Diretor, em razão do interesse local, a preocupação com a sustentabilidade do meio ambiente, com o seu desenvolvimento econômico e mais ainda com a função social da propriedade, seja ela urbana ou rural, conforme aventado no capítulo 1 deste trabalho.

Por outro enfoque, a presente pesquisa também analisa as competências ambientais definidas no art. 1º do Decreto regulamentador da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Decreto nº 99.274/1990), que assim disciplinou:

Art. 1º Na execução da Política Nacional do Meio Ambiente cumpre ao Poder Público, nos seus diferentes níveis de governo:

- I - manter a fiscalização permanente dos recursos ambientais, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- II - proteger as áreas representativas de ecossistemas mediante a implantação de unidades de conservação e preservação ecológica;
- III - manter, através de órgãos especializados da Administração Pública, o controle permanente das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, de modo a compatibilizá-las com os critérios vigentes de proteção ambiental;
- IV - incentivar o estudo e a pesquisa de tecnologias para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais, utilizando nesse sentido os planos e programas regionais ou setoriais de desenvolvimento industrial e agrícola;
- V - implantar, nas áreas críticas de poluição, um sistema permanente de acompanhamento dos índices locais de qualidade ambiental;

VI - identificar e informar, aos órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente, a existência de áreas degradadas ou ameaçadas de degradação, propondo medidas para sua recuperação; e

VII - orientar a educação, em todos os níveis, para a participação ativa do cidadão e da comunidade na defesa do meio ambiente, cuidando para que os currículos escolares das diversas matérias obrigatórias contemplem o estudo da ecologia.

Segundo essas atribuições claras, o meio ambiente, tem a qualidade de um bem jurídico ambiental, difuso e caracterizado pela titularidade indeterminada e indivisibilidade do objeto. Esses predicados não excluem a responsabilidade de contribuição municipal, ao contrário, impõe-lhe o dever de protegê-lo e defendê-lo estimulando o ordenamento sustentável do desenvolvimento local.

E de acordo com Padilha (2010, p. 212):

É um direito que pertence a todos, impondo-se ao poder público não só sua defesa e preservação mas também assegurar a efetividade desse direito, conforme estabelece o art. 225 do Texto Constitucional.

A discussão, sob o enfoque jurídico e interdisciplinar da autonomia municipal, nesse específico caso da limitação de plantio da cana-de-açúcar não pode ser dissociada, para efeito da abordagem científica que aqui se faz, das questões que a norma municipal visou proteger ou garantir.

A análise dessa dissertação abarca a correta aplicação das disposições constitucionais alicerçadas no federalismo, que em seu bojo agasalha a competência legislativa dos municípios para atender as suas necessidades locais.

Em verdade, o que deve ser respeitado em conflitos existentes entre lei federal de interesse geral e uma lei municipal de interesse local é, sobretudo, a necessidade dos municípios. Ademais, coube ao Município, na seara ambiental, a competência administrativa comum com os demais entes da Federação, visando a alcançar os objetivos da proteção ambiental. (Padilha, 2010, p. 210).

Desse modo, de acordo com este autor (2010, p. 211):

Releva importância a atuação municipal na implementação de políticas ambientais. É localmente que os recursos ambientais podem ser mais eficazmente protegidos, dado a possibilidade de uma maior abrangência e conhecimento de todos os elementos que compõem a questão ambiental local.

Vale lembrar, todavia, que a limitação do plantio de cana-de-açúcar realizado pela Lei Complementar nº 5.200/2006, alterada pela Lei Complementar nº 5.206/2006, na prática,

demonstrou preocupação com o interesse local não só do modelo desenvolvimentista alicerçado em Rio Verde, mas também com o dever comum de zelar e proteger o meio ambiente, tendo em vista o fato natural de que aquele está contido neste, razão pela qual chegou-se ao conceito de desenvolvimento sustentável.

Sobre o interesse local, a Constituição do Estado de Goiás, em seu art. 64 dispõe:

Art. 64 - Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Da mesma forma, a Constituição Federal prevê no art. 30:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;

O exercício do poder público municipal ao instituir uma lei que viesse a tratar da limitação ao plantio de uma cultura agrícola, de acordo com esta pesquisa, não afronta o direito de propriedade, em razão da supremacia do interesse público sobre o interesse de qualquer particular. Ademais, a limitação referiu-se a restrição quanto à área agricultável do próprio território municipal, e não singularmente à propriedade individual A, B ou C.

Na realidade, o caso de Rio Verde refletiu um contra-ataque à intenção de exploração da cana-de-açúcar para além dos limites traçados na lei complementar nº 5.200/2006, alterada pela Lei Complementar nº5.206/2006, evitando que tal atividade ocupasse área superior à capacidade agricultável do município, protegendo seu modelo de desenvolvimento socioeconômico.

Ao fazer a limitação o Município previu a projeção do cultivo canavieiro numa área aproximada de 50.000 hectares, capaz por si só de comportar cinco usinas de 10.000 ha ou dez usinas de 5.000 ha.

O Estado de Goiás possui 246 municípios, portanto, ainda não foram contemplados com projetos de implantação de usinas de cana 207 municípios, o que sugere um planejamento determinante para o Setor Público (art. 174 da CF/1988). Assim, é preciso que o governo estimule a criação de unidades canavieiras nas outras microrregiões goianas, a fim de que os ônus ou bônus dessa atividade sejam distribuídos às dezenas de outros municípios e não somente os quinze do sudoeste, entre os quais se localiza Rio Verde.

Convém ressaltar, que no caso específico de Rio Verde, ficou evidente, que os investidores do setor sucroalcooleiro ficaram temerosos pelo fato da questão estar *sub judice*, e decidiram não instalar unidades no município de Rio Verde-GO.

Não resta dúvida, pois, que a Lei Municipal Complementar nº 5.200/2006 tutelou o modelo de desenvolvimento socioeconômico, cultural e ambiental do Município de Rio Verde-GO, contra a investida do setor sucroalcooleiro de usar as terras agricultáveis do Município para plantio de cana-de-açúcar, além dos limites racional e adequado, pois é certo que, por seu altíssimo poder aquisitivo, dentro em breve ocuparia grande parte do território com a monocultura e incomensuráveis danos para a comunidade local já instalada.

Portanto, o que se vê é que a edição da lei complementar nº 5.200/2006 foi compatível com os ditames da autonomia municipal de legislar sobre interesse local, zelar pela função social da propriedade, proteger o meio ambiente e cumprir com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, buscando proporcionar a todos os segmentos uma convivência salutar, preservando os empreendimentos existentes sem descartar a cana.

O modelo desenvolvimentista de Rio Verde harmoniza-se com o ordenamento jurídico brasileiro, pois foi construído dentro das peculiaridades locais do Município, considerando suas condições geográficas, ambientais, sociais, econômicas e culturais, que envolve ainda trabalhadores, empresas e grupos ecológicos.

Nesse contexto, contempla uma economia plural, diversificada, distributivista de renda e, enfim, acolhedora da sustentabilidade, nos termos do art. 134 da Constituição Estadual.

Nota-se, portanto, que o objeto da abordagem temática tem por núcleo epistemológico e axiológico uma competência para legislar sobre assuntos de interesse local que envolve todo o Município, o que dá um sentido literal paralelo à questão de promover a sustentabilidade ambiental, social e econômica, com maior distribuição de renda, diversificação dos postos de trabalho, e racionalização e adequação do aproveitamento econômico do meio ambiente.

CONCLUSÃO

A análise do tema possibilitou reunir informações fáticas no ordenamento respectivo, doutrina e gráficos, permitindo a correta aplicação das normas, gestão e orientação da sociedade, empresas e produtores rurais. O intuito é de colaborar com o planejamento regional e efetivação da legislação pátria e, sobretudo, de possibilitar que a atividade humana seja conduzida a produzir riquezas de forma sustentável em observância ao interesse local.

A análise realizada nessa pesquisa trouxe à tona uma explicação ou maneira de compreender o processo de expansão da fronteira agrícola e o avanço do setor sucroalcooleiro diante de entraves limitativos de um governo local, como visto no estudo de caso do Município de Rio Verde, já que é fato incontroverso que seu território foi visto pelo setor sucroalcooleiro como uma nova fronteira agrícola.

Nesse contexto, o avanço da unidade de produção sucroalcooleira, ligada ao capitalismo, sobre as terras agricultáveis de Rio Verde, fez com que o Município valorasse suas características ambientais, econômicas, sociais e culturais no uso da terra, para evitar problemas maiores ligados a expansão do setor.

O desejo do Município de Rio Verde ao controlar a atividade sucroalcooleira foi pautado no aspecto socioeconômico e ambiental, tanto para evitar a monocultura e promover a diversificação, quanto para gerar melhor distribuição de renda relacionada ao desenvolvimento do agronegócio.

Em busca do alcance do desenvolvimento, o Município de Rio Verde realizou levantamentos, estudos técnicos e planejamento para que suas atividades econômicas não fossem comprometidas com a monocultura da cana-de-açúcar.

Observou-se, no primeiro capítulo o histórico da Lei Complementar nº 5.200/2006, alterada pela Lei Complementar nº 5.206/2006, desde a promulgação até sua declaração de inconstitucionalidade parcial, objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 359-2/200

que é objeto de Recurso Extraordinário pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal, bem como as matérias que embasaram os recursos extraordinários.

Ademais, foi descrito no primeiro capítulo que a proteção do meio ambiente também se caracteriza como interesse do Município de Rio Verde na limitação da cana-de-açúcar, tanto em obediência às leis quanto pelo respeito ao Código Ambiental (Lei Municipal nº 5.090/2005), cujo artigo 13, inciso XI, prevê que um dos objetivos do Plano Municipal de Meio Ambiente é o zoneamento ecológico-econômico.

Nesse contexto, verificou-se a importância do respeito ao Princípio da Função Social da Terra, com subordinação do proprietário à satisfação do interesse coletivo em relação ao meio de utilização da propriedade. Explanou-se ainda, sobre os aspectos relevantes sobre o direito de propriedade e proteção do meio ambiente como fundamentos para a limitação da propriedade rural, bem como o enfoque constitucional da função social da propriedade relacionado à matéria em debate.

Destarte, a presente pesquisa também objetivou explicar no segundo capítulo a expansão da fronteira agrícola no Estado de Goiás, tanto em relação às frentes de expansão e pioneira quanto pela modernização agrária como fator de mudança no campo que impulsionou o setor sucroalcooleiro no contexto nacional, principalmente por uma nova fronteira agrícola no território rio-verdense de agronegócio.

Por iguais razões, ainda que a expansão da cana-de-açúcar esteja em consonância com os preceitos do zoneamento agroecológico da cana do Estado de Goiás – ZAE Cana/Goiás, bem como do ZAE Brasil, não se pode contrariar o interesse local, como forma de preservar o meio ambiente e o modelo de desenvolvimento econômico de Rio Verde, nos moldes da competência comum disciplinada no artigo 23 da Constituição Federal.

No capítulo 3 foi sintetizado o espaço de atuação legislativa do Município diante das concepções do federalismo, com espeque nas competências legislativas do Município (art. 30, I e II, da CF) e competências administrativas na aplicação das leis locais e superiores em razão do poder de polícia (art. 23 da CF).

Assim, no presente estudo de caso verificou-se que a competência legislativa municipal, na edição da Lei Complementar nº 5.200/2006, teve como ponto de partida o termo "interesse local", conceito jurídico indeterminado de conteúdo vago, seja na área da suplementação de leis estaduais e federais ou no âmbito da legislação privativa.

Assim, pelo referencial teórico discutido tem-se a crença de que a resposta para uma atividade legislativa produtiva do Município está na força do povo, das Associações e

entidades de representação da sociedade, que, por meio de seus anseios e necessidades, orientam a Câmara Municipal no processo legislativo.

No caso em tela, deduz-se que o termo interesse local baseado na proteção do meio ambiente e desenvolvimento econômico, por si só, é suficiente para uma definição moderna da competência legislativa dos municípios, sem invasão na competência de outro ente federativo, ainda que a jurisprudência e doutrina não tenham desenvolvido critérios absolutos para a delimitação da autonomia municipal legislativa.

Insta acrescentar, que o Município, por estar no nível mais alcançável e concreto da vida dos indivíduos, deve buscar justamente nos anseios das pessoas as respostas para a difícil questão da competência legislativa de uma localidade.

Ao ouvir o povo e saber o que este precisa é que o legislador local terá maiores chances de acerto, porque é da vivência efetiva das pessoas que nasce a demanda por leis. Acredita-se, portanto, que a demanda legislativa que emana do seio da comunidade abarca grande possibilidade de atender ao interesse local, como se demonstrou.

Em regra, é preciso dizer que, além dos limites de competência existe a defesa do pacto federativo, para a convivência harmônica e autônoma dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para atender os interesses sociais. Essa característica é preponderante para que exista equilíbrio e segurança jurídica diante dos fatos sociais que, precisamente, não podem comprometer o modelo de desenvolvimento econômico de um Município.

Então, não existe hierarquia entre os entes da federação, tendo em vista que a definição da competência passa principalmente pelo interesse público e inexistente uma gradação de interesses perante a União, os Estados e os Municípios, pois cada ente, de forma harmônica, procura atender a vontade do seu povo e cumprir os desígnios da democracia.

Por tais razões, a edição da Lei Complementar nº 5.200/2006, com alteração da Lei Complementar nº 5.206/2006, não invadiu a competência legislativa da União ou do Estado, tendo em vista que agiu em atendimento ao interesse local preponderante e atendeu a vontade da população, principalmente porque editou uma lei em benefício da sociedade, nos moldes do que propôs Aléxis de Tocqueville, Hely Lopes Meirelles, Regina Maria Macedo Nery Ferrari e Patrícia Azevedo da Silveira.

A título conclusivo, isto pode ser dito, porque o Município, como ente federativo e no exercício de suas funções constitucionais, deve sempre analisar a prevalência do interesse público local e a peculiaridade do caso concreto, de acordo com suas características socioeconômicas, ambientais e culturais, não podendo ele ser atingido pelas demais entidades da federação, sob pena de afronta a Constituição.

De igual modo, tem-se que o interesse local alicerçado no federalismo, dá ao Município legitimidade para limitar a área máxima cultivável com certo produto, tendo em vista a diversidade e multiplicidade de outros produtos cultivados do Município, constituindo tradicionalmente a sua base econômica desenvolvida de forma social e ambientalmente sustentável.

Oportuno arrematar que, os entes da federação são donos de autonomias, tanto política, organizacional, legislativa, administrativa e financeira, o que, no caso do Município existe a possibilidade de intervenção na propriedade, para atender a função social, ordenar o seu próprio território e satisfazer a vontade da coletividade. Na busca desta satisfação, o Município possui competência concorrente e suplementar, e ainda complementar e supletiva para seus interesses locais, também podendo editar normas sobre aspectos de competência da União, desde que para torná-las efetivas aos seus munícipes.

Por último, é preciso dizer que a expressão interesse local representa um conceito aberto e indeterminado, e não há insegurança jurídica quando uma lei local é baseada na harmonização, integração e sistematização do texto constitucional, com vista a tutelar o modelo de desenvolvimento socioeconômico, como o de Rio Verde, que busca garantir o efetivo cumprimento da função social da propriedade em maior proveito para o interesse geral da comunidade local.

É sobretudo importante dizer, que o Município, nos termos da Lei Complementar em estudo, não violou os limites de competência ou avançou sobre a competência federal, no que se refere à competência privativa da União em legislar sobre direito civil e agrário, porque agiu para atender o interesse local dentro dos seus limites territoriais.

O que se propõe com a pesquisa, é que o poder público consiga encontrar uma forma eficaz de observar a questão agrária e incentivar o uso sustentável do solo, gerar riquezas, respeitar direitos, sem que incertezas e perigos parem sobre a sociedade e não macule a economia de um Município. Só assim haverá equilíbrio e cumprimento dos objetivos constitucionais de uma democracia sólida e benéfica a sociedade.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, Francisco de Assis Aguiar. *Autonomia municipal e interesse local como parâmetros à competência legislativa dos Municípios*. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano IV, nº 4 e Ano V, nº 5.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2007.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ARAÚJO, Massilon J. *Fundamentos de agronegócios*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2005.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, v. 202 out/dez, 1995.

BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1989.

BENJAMIM, Antônio Herman. *Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente*. 2013. Artigo disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/revista/numero3/artigo04.htm>>. Acesso em 28 nov. 2013.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo. Editora Malheiros, 2007.

_____. *Política e Constituição – Os caminhos da Democracia*. Rio de Janeiro. Forense, 1985.

BORGES, Barsanulfo Gomide. *A Expansão da Fronteira Agrícola em Goiás*. in Estudos. v. 22. Goiânia: 1995

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Suspensão de liminar: 305 SP*. Relator: Min. Presidente GILMAR MENDES. Data de Julgamento: 27/07/2009. Data de Publicação: DJe-146, publicado em: 05/08/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=305&classe=SL&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 19 out. 2013.

_____. IBGE (2006). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2006*. Disponível em: <<http://ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro>>. Acesso em: 12 set. 2013.

_____. INCRA (2013). *Evolução da Estrutura Fundiária Brasileira*. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

_____. _____. (2003). *Imóveis rurais cadastrados no INCRA, segundo os municípios*. Posição: Outubro / 2003. Disponível em: <http://www.semarhtemplate.go.gov.br/uploads/files/gbio/car/modulos_fiscais.htm>. Acesso em: 16 jul. 2013.

_____. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

_____. Código Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/2002/L10406.htm>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

_____. Decreto nº 6.961, de 17 de setembro de 2009. *Aprova o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar e determina ao Conselho Monetário Nacional o estabelecimento de normas para as operações de financiamento ao setor sucroalcooleiro, nos termos do zoneamento*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6961.htm>. Acesso em: 19 nov. 2013.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 19 nov. 2013.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 19 nov. 2013.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 19 fev. 2013.

_____. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. *Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências*.

_____. MAPA. *Plano Nacional de Agroenergia 2006-2011* / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Secretaria de Produção e Agroenergia. 2. ed. rev. - Brasília, DF : Embrapa Informação Tecnológica, 2006. Disponível em: <http://www.cnpae.embrapa.br/destaques_imagem/embrapa-agroenergia/PNA.pdf>. Acesso em: 07 set. 2013.

_____. Resolução CONAMA nº 002, de 08 de março de 1990. *Dispõe sobre o Programa Nacional de Educação e Controle da Poluição Sonora – SILÊNCIO.*

_____. Resolução CONAMA nº 004, de 18 de setembro de 1985. *Dispõe sobre Reservas Ecológicas*

_____. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. *Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências.*

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional tributário*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

CARVALHO, Raquel de Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. Salvador. Jus Podium: 2008.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1991.

CHAUL, Nasr Fayad. *Marchas para o oeste*. In: DUARTE DA SILVA, Luiz Sérgio (Org.). *Relações cidade-campo: fronteiras*. Goiânia: UFG, 2000.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. *Série histórica de área plantada. Safras 2005/2006 a 2013/2014*. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/detalhe.php?c=30410&t=2#this>>. Acesso em 15 dez. 2013.

CERQUEIRA, Wagner e Francisco. *PróAlcool – Programa Nacional do Alcool*. Site Brasil Escola. 2013. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/brasil/proalcool.htm>>. Acesso em: 06 set. 2012.

COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal brasileiro*. Rio de Janeiro. Forense, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004.

EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS (2013). *Princípios da democracia*. Definições retiradas do site da embaixada americana no Brasil. Disponível em: <<http://www.embaixada-americana.org.br/democracia/federalism.htm>>. Acesso em: 28 fev. 2013.

EMBRAPA (2006). *Plano Nacional de Agroenergia*. Disponível em: <http://www.embrapa.br/publicacoes/institucionais/agroenergia_miolo.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2013.

_____. (2009). *Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar*. Disponível em: <http://www.cnpdia.embrapa.br/noticia_19102009.html>. Acesso em: 18 jul. 2013.

_____. (2013). *Gráficos Embrapa Solos*. Disponível em: <www.cnps.embrapa.br/zonamento_cana_de_acucar/ZonCana.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2013.

_____. (2013). *Tabela 1. Política do setor canavieiro*. Autor: Carlos Eduardo Freitas Vian. Disponível em: <http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/cana-de-acucar/arvore/CONTAG01_64_711200516718.html>. Acesso em: 27 fev. 2013.

ESTEVAM, Luís. *O tempo da transformação: estrutura e dinâmica da formação econômica de Goiás*. Goiânia: Autor, 1998.

FALCONI, Luiz Carlos. *Desapropriação da propriedade destrutiva (das APP e ARLS)*. Goiânia. Editora da PUC Goiás, 2010. 302 páginas.

FERNANDES, Bernardo Mançano. *Formação e territorialização do MST no Brasil*. In: CARTER, Miguel. (Org.) *Combatendo a desigualdade social: O MST e a Reforma Agrária no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Elementos de Direito Municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *O controle de constitucionalidade das leis municipais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários Constituição Brasileira de 1988*. Vol1. Arts 1º a 103. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. *Apud* VIZZOTTO, Andrea Teichmann Vizzotto. *O exercício da competência dos Municípios em matéria urbano-ambiental*. DAIBERT, Arlindo; NERY, Cristiane da Costa; RAMA, Paulo Ricardo; Prestes, Vanêscia Buzelato (orgs.). *Direito Municipal em debate*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GOIÁS AGORA – Notícias do Estado de Goiás (2008). Portal de notícias. *Mineiros vai produzir biocombustível*. Disponível em: <<http://www.noticiasdegoias.go.gov.br/index.php?idMateria=47928&tp=positivo>> Acesso em: 09 set. 2013.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil Brasileiro: direito das coisas*. V. 5, 8ª ed, São Paulo: Saraiva, 2013.

GUERRA, Luciene de Oliveira. *Estudo sobre o processo de desenvolvimento econômico de Rio Verde - GO*. 2012. 77f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional - Faculdades Alves Faria), Goiânia, 2012. Disponível em: <<http://www.alfa.br/biblioteca/biblioteca-digital-do-mestrado/dissertacoes>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

HOLTHE, Leo Van. *Direito Constitucional*. Salvador: Jus Podium, 2008.

HORTA, Raul Machado. *Repartição de competências na Constituição Federal de 1988*. Revista trimestral de direito público. São Paulo, nº 2, 1993, p. 5-20.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito Constitucional*. Belo Horizonte. Editora Del Rey, 1995.

JUCÁ, Francisco Pedro. *Reflexões sobre o Federalismo brasileiro*. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo. Ano 5, nº 2, out./dez., 1997.

JUSBRASIL (2011). *TJGO declara inconstitucional lei que limita plantio de cana-de-açúcar*. Site jus Brasil notícias. Disponível em: <<http://ambito-juridico.jusbrasil.com.br/noticias/37623/tjgo-declara-inconstitucional-lei-que-limita-plantio-de-cana-de-acucar>>. Acesso em: 17 set. 2013.

_____. (2013). *Rio Verde na Rio+20: Programa Produtores de Água será apresentado na Conferência*. Disponível em: <<http://pref-rio-verde.jusbrasil.com.br/politica/8800821/rio-verde-na-rio-20-programa-produtores-de-agua-sera-apresentado-na-conferencia>>. Acesso em: 03 dez. 2013.

KRELL, Andréas Joachim. *O Município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

LEAL, Hamilton. *História das instituições políticas do Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, 1994.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 16 Ed. Rev. Atual. Ampl. São Paulo. Editora Saraiva. 2012.

LIMA, Divina Aparecida Leonel Lunas. Tese de doutorado. *Estrutura e expansão da agroindústria canavieira no Sudoeste Goiano: Impactos do uso do solo e na estrutura fundiária a partir de 1990*. Campinas/SP. 2010. Disponível em: <http://www.cpa.unicamp.br/alcscens/articles/Estrutura_e_expansao_da_agroindustria_canavieira_no_Sudoeste_Goiano.pdf>. Acesso em: 09 set 2013.

LOYOLA, Maurício Pires. *Caracterização do Setor Sucroalcooleiro no Estado de Goiás*. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Piracicaba, 2010. Disponível em <<http://esalqlog.esalq.usp.br/files/biblioteca/arquivo3679.pdf>> Acesso em 28 de janeiro de 2014.

MACHADO, Fulvio de Barros Pinheiro. *Brasil, a doce terra - História do Setor*. 2013. Disponível em: <http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/historia_da_cana_000fhc62u4b02wyiv80efhb2attuk4ec.pdf>. Acesso em: 09 set. 2013.

MANZATTO, Vainer. *Zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar*. Rio de Janeiro. Embrapa Solos, 2009. 55 p.: il. - (Documentos / Embrapa Solos, ISSN 1517-2627. Disponível em: <http://www.cnps.embrapa.br/zoneamento_cana_de_acucar/ZonCana.pdf>. Acesso em: 07 set. 2013.

MARÉS, Carlos Frederico. *Função Social da Terra. Editora.* Sergio Antonio Fabris; Ano de Edição: 2002

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário Brasileiro.* 7. ed rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, José de Souza. *A reprodução do capital na frente pioneira e o renascimento da escravidão. In: Martins, José de Souza. Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano.* São Paulo. Editora Hucitec, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Curso de direito administrativo municipal.* São Paulo: Malheiros, 1992.

_____. *Direito Municipal Brasileiro.* 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Direito Municipal Brasileiro.* 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência - glossário.* 2. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

_____. *Direito do Ambiente.* 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MIZIARA, Fausto e SOUZA, Cleonice Borges. *Políticas de financiamento à expansão do setor sucroalcooleiro em Goiás versus políticas ambientais.* 2011. Disponível em: <<http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/08/GT12-Cleonice-Borges-de-Souza.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2013.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional.* 9ª edição. São Paulo. Atlas, 2001.

MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro.* São Paulo. Dialética. 2002.

PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro.* Rio de Janeiro. Editora Elsevier, 2010. 451 páginas.

PALMEIRA, Moacir. (2011) *Modernização, Estado e Questão Agrária.* Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v3n7/v3n7/v3n7a06.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

PEREIRA, Bruno Alves. (2011). *Agroindústria canavieira: uma análise sobre os efeitos climáticos na produção sucroalcooleira paulista.* Disponível em: <<http://www.oei.es/divulgacioncientifica/opinion0012.htm>>. Acesso em: 09 set. 2013.

PEREIRA, Graziela Torres da Veiga. (2007). *O setor alcooleiro: Da rígida intervenção ao processo de desregulamentação.* UFSC. Disponível em: <<http://tcc.bu.ufsc.br/Economia293724>>. Acesso em: 09 set. 2013.

QUIRINO, Célia Nunes Galvão. *Dos infortúnios da igualdade ao gozo da liberdade: uma análise do pensamento político de Alexis de Tocqueville.* São Paulo: Discurso Editorial, 2001.

REIS, Elcio Fonseca. *Federalismo Fiscal.* Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

RIO VERDE. Lei Complementar nº 5.200/2006. *Estabelece limites para o plantio de cana-de-açúcar e dá outras providências*. Site Prefeitura Municipal de Rio Verde. Disponível em: <www.rioverdegoias.com.br>. Acesso em: 11 jun. 2013.

_____. Lei Complementar nº 5.206/2006. *Altera a Lei Complementar nº 5.200/2006 e dá providências*.

_____. Lei Orgânica do Município de Rio Verde. Disponível em: <<http://www.rioverdegoias.com.br/arquivos/LeiOrganica.pdf>> Acesso em: 15 de fevereiro de 2014.

_____. Lei nº 5.318/2007. *Dispõe sobre o Plano Diretor e o Processo de Planejamento do Município de Rio Verde e dá outras providências*.

_____. Lei nº 5.090/2005. *Dispõe sobre o Código Ambiental Municipal de Rio Verde-GO*.

SAKAMOTO, Leonardo. Org. *O zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar - Análise dos avanços e das lacunas do projeto oficial*. Ong Repórter Brasil. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/documentos/zoneamento_cana_reporterbrasil_out09.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2013.

SANTANA, Jair Eduardo. *Competências legislativas municipais*. Belo Horizonte. Del Rey, 1993.

SANTORO, Paula Freire. CYMBALISTA, Renato. *Cartilha - Plano Diretor Participar é um direito*. Editora Instituto Pólis. São Paulo, 1ª edição, dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/959/959.pdf>> Acesso em: 03 fev. 2014.

SEMEAR (2007). *Usineiros de Rio Verde (GO) vão à Justiça*. Por Rhudy Crysthian. Fonte Diário da Manhã – Semear Notícias. Disponível em: <<http://semear.net/v1/noticia.asp?ID=901>>. Acesso em: 16 set. 2011.

SEPLAN (2005). *Perfil competitivo das regiões de planejamento do Estado de Goiás*. Disponível em: <<http://www.segplan.go.gov.br/>>. Acesso em: 13 de agosto de 2013.

_____. (2007). *Perfil socioeconômico de Rio Verde*. Disponível em: <<http://www.segplan.go.gov.br/>>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2014.

SILVA, Adriana Aparecida e MIZIARA, Fausto. *Avanço do setor sucroalcooleiro e expansão da Fronteira Agrícola em Goiás*. Disponível em: <www.revistas.ufg.br/index.php/pat/article/download/11054/9648>. Acesso em: 09 set. 2013.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 35. ed. editora: Malheiros, 2012.

SILVA, José Graziano da. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. José Graziano da. *Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura Brasileira*. 2.ed. São Paulo: HUCITEC.1980.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 88*. 1 edição. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. *Competência Ambiental*. Curitiba: Juruá, 2003.

SMITH, A. A. *Riqueza das nações - investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

STAUT, Luiz Alberto. (2013) *Condições dos solos para o cultivo de cana-de-açúcar*. Portal da Embrapa. Disponível em: <<http://www.cpa0.embrapa.br/portal/artigos/artigos/artigo18.html>>. Acesso em: 28 nov. 2013

SUNDFELD, Carlos Ari. *Sistema constitucional das competências*. Revista trimestral de direito público. São Paulo, n° 1, 1993, p. 272-281.

TAVARES, André Ramos. *Aporias acerca do “condomínio legislativo” no Brasil: uma análise a partir do STF*. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 2, n° 6, abril/junho de 2008.

TAVARES, Pedro. Sítio MP-GO. Recurso Extraordinário. Petição. *Constitucionalidade – lei que limitou o plantio de cana-de-açúcar no Município de Rio Verde*. Autor: Pedro Tavares Filho. Disponível em: <www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/25/.../rio_verde._cana-de-acucar.doc> Acesso em: 02 fev. 2014.

TEIXEIRA, J. H. Meireles. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 19ªed. São Paulo: Malheiros, 2003.

TOCQUEVILLE, Alexis de, (1805-1859). *Lembranças de 1848: as jornadas revolucionárias em Paris/ Alexis de Tocqueville; Introdução Renato Janine Ribeiro; prefácio Fernand Braudel; Trad. Modesto Florenzano*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____. *A democracia na América*. Tradução, prefácio e notas: Neil Ribeiro da Silva. 2 Ed. São Paulo. Edusp, 1998.

TÔSTO, Sergio Gomes. (2013) *POSTER-Agropecuária, Meio-Ambiente, e Desenvolvimento Sustentável. Valoração ambiental da perda de solo na cultura da cana-de-açúcar sob colheita queimada e mecanizada no Município de Araras-SP*. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/15/529.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

VARGAS, Hustana Maria. *Impulsos teóricos para a prática das organizações não governamentais internacionais: A globalização referenciada*. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4127.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2013.

VIAN, C. E. F. *Agroindústria canavieira: estratégias competitivas e modernização*. São Paulo: Átomo, 2003. 217 p.

VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil e Crise do planejamento urbano*. Revista *Perspectiva*, v. 9, n. 2, abr./jun. 1995.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lúmem Juris, 1999.