

DIREITO AGRÁRIO E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

Vera Lúcia Melo Franco*

Resumo

A autora cuida do tema a partir da evolução do conceito de propriedade sob a ótica do Direito Agrário, a função social da propriedade rural, a importância do Direito Agrário para o equilíbrio ecológico e seu relacionamento com o Direito Ambiental. Situa, ainda, a agrariedade e os recursos naturais renováveis.

Palavras-chave: Direito Agrário; Direito Ambiental; Recursos naturais renováveis; Propriedade rural.

Evolução do Conceito de Propriedade sob a Ótica do Direito Agrário.

O conceito de propriedade passou por acentuada evolução ao longo dos tempos. Entre os povos primitivos já existia uma tendência ao coletivismo.

Nas sociedades agrícolas primitivas ocorria periodicamente distribuição de lotes entre os chefes de família, constituindo a origem da propriedade familiar.

O direito romano apresenta-se-nos mais ligado a uma estrutura patriarcal, onde o direito de propriedade era atribuído não à família, mas ao pai.

Profunda transformação ocorreu no direito pós-clássico com, o introdução do elemento econômico ao conceito de propriedade. Nessa mesma época as constituições imperiais, a exemplo da constituição do ano

* Advogada. Especialista em Direito Agrário. Orientadora de Prática Forense no Escritório Modelo da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás.

390, atribuída a Valentiniano II**, sancionavam como perda da propriedade a incultura da terra.¹

O coletivismo também se fez presente entre os povos germânicos.

A época moderna marca uma tendência de uniformizar a propriedade com um critério puramente patrimonial e conômico, marcando o início da sua liberalização.

O conceito de propriedade liberal encerra em si conseqüências desastrosas, vez que a vontade que prevalece é a do proprietário e as limitações ao seu direito são muito escassas.

O liberalismo, na ordem jurídica e econômica, aflorou com a Revolução Francesa, alcançando a concepção objetiva com o advento do Código Civil Napoleônico, que concebeu o direito de propriedade como um direito absoluto. Esta visão começou a ser mudada com o retorno à doutrina jusnaturalista, desde a *Rerum Novarum* às declarações do Concílio Vaticano II e outros documentos posteriores, consoante relato de De los Mozos.

O mundo moderno, com suas transformações, mostrou que a concepção inserida nas codificações estava muito longe de satisfazer as necessidades de uma economia e de uma estrutura social que exigia cada vez mais a cooperação entre seus membros.

De Los Mozos adverte que, embora inevitável a adoção de uma concepção pluralista, deve-se rechaçar as concepções que pretendem deduzir o conceito de propriedade do ponto de vista exclusivamente sociológico, por entender que o problema de justiça do direito de propriedade não é um problema quantitativo. Para o autor citado, a distribuição da riqueza não pertence à regulação da propriedade: todas as formas de propriedade são dignas de proteção, o que se passa é que cada propriedade deve cumprir a função que lhe corresponde.²

** "Valentiniano II. Imperador romano do Ocidente a partir de 375; deposto por Magnus Maximus em 387, volta ao poder no ano seguinte, com a ajuda de Teodósio, imperador romano do Oriente. Em 392 é assassinado em Viena pelo general franco Arbogasto". In *Conhecer*. V. IV. Abril Cultural, S. Paulo, pp.780-781 e 1.022.

1 DELOS MOZOS, José Luiz. *Teoria General de la Propiedad*. In: *La Propiedad*: Ensayos. San José. Costa Rica: Editorial Juricentro, 1983, p.22.

2 De Los Mozos, José Luis. Op. Cit., p. 29.

Com essa referência, patenteamos a existência dos fatores econômico e social da propriedade. No entanto, há um outro ângulo que deve ser considerado e que, apesar da sua importância, só foi emergir recentemente. A propósito, San Jarque, grande mestre espanhol, afirma que o terceiro horizonte do direito agrário é o aspecto ecológico. Nessa linha de pensamento, podemos considerar o fator ecológico como componente indispensável à completeza do novo conceito de propriedade rural.

Função social da propriedade rural

A antinomia entre a propriedade individualista e a propriedade coletivista resultou, como vimos, na renovação do conceito de propriedade, acentuando-se seu sentido social. Nessa direção está a afirmação de De Los Mozos de que a categoria da função social da propriedade surgiu do jogo dialético entre a propriedade capitalista e o socialismo.

A função social tem por fim ampliar o conceito econômico da propriedade, encarando-a como uma riqueza que, como tal, deve destinar-se à produção de bens e assim satisfazer às necessidades sociais.

O conceito de propriedade evoluiu e, no estado social de direito já não é mais possível aceitar a noção de propriedade-direito, tanto que os fatos impõem um caminhar contínuo para a noção de propriedade-função.

Partindo desse entendimento, Opitz concluiu que “a finalidade do Direito Agrário não é proteger os fracos, mas incentivar a produtividade da terra, que termina alcançando aquela função social de proteção aos agricultores”.³

Entendemos que, incentivando-se a produtividade da terra, alcança-se também outro requisito da função social que é a conservação dos recursos naturais. Isso porque onde não há aproveitamento racional desses recursos, a produtividade é efêmera.

O direito agrário, apesar da característica de ser um direito *in fieri*, já não pode mais sustentar-se só nos pilares econômico e social. A ponta do triângulo que ajudará a impulsionar o agrarismo é o fator

³ OPITZ, Oswaldo e Silvia. *Princípios de Direito Agrário*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1970, p.64-5.

ecológico que, em combinação com o econômico e o social, proporcionará a produtividade da terra.

Essa combinação já se faz sentir como exigência no ordenamento jurídico positivo brasileiro. Primeiramente com a Lei n.º 4.504, de 31.11.1964 – Estatuto da Terra –, que, ao definir a função social da propriedade rural, impôs a esta um novo conceito vinculado, dentre outros requisitos, à conservação dos recursos naturais. Depois foi a vez Constituição Federal de 1988 disciplinar, no Título VII, capítulo III, artigo 186, que a função social é cumprida quando a propriedade rural, simultaneamente com outros requisitos, utiliza adequadamente os recursos naturais disponíveis e preserva o meio ambiente.

Importância do direito agrário para o direito ambiental

A atividade agrária decorrente do trabalho do homem aliado à natureza é objeto do direito agrário. A moderna teoria agrarista que tem em Carozza seu maior expoente, está centrada no objeto do direito agrário.⁴ Partindo dos fundamentos dessa teoria, podemos dizer que é através do objeto que vamos estabelecer a importância do direito agrário para o direito ambiental.

A atividade agrária só se realiza com a ação humana voltada para o ato de produzir, aliada à participação ativa da natureza. Nesse sentido leciona Braga, dizendo que o “trabalho humano não se realiza isoladamente, num fazer solitário, mas em ação combinada com a natureza, de onde resulta a produção em suas múltiplas manifestações”.⁵ Acrescenta ainda que na industrialização a matéria-prima é a aliada do homem no aumento da produção. Já na atividade agrária, para o homem obter um determinado produto deve, antes de mais nada, estimular a ação da natureza.

4 CAROZZA, Antônio & Zeledón, Ricardo Z. *Determinación del objeto e del metodo.* In: *Teoria General del Derecho Agrario e Institutos de Derecho Agrario.* Buenos Aires: Astrea, 1990. p. 113-114.

5 BRAGA, José dos Santos Pereira. *Introdução ao Direito Agrário.* Belém-Pa: Cejup – Fundação Lourenço Braga, 1991. p.19.

Para estimular a ação da natureza o homem carece de técnicas adequadas, sem as quais o desequilíbrio ecológico alcançará graus incompatíveis com o fator produtividade.

O direito agrário tem uma grande missão a cumprir, qual seja, cuidar para que o mundo não se veja carente de alimentos e para que a natureza, que nos fornece o meio bio-físico-químico, não seja desfertilizada pela degeneração de seu solo, vegetação e água.

No Brasil, o direito ambiental ainda não é um ramo autônomo. Embora a Lei n.º 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, fale de princípios, na realidade muitos dos tópicos ali constantes são normas e diretrizes de atuação governamental.⁶

Podemos, enfim, dizer, num primeiro momento, que a importância do direito agrário ressalta-se no seu poder de abrigar normas de conduta sobre o meio ambiente, devido ao seu vínculo com os recursos naturais. Num segundo momento, a importância reside no fato de que ambos têm como objetivos dois pontos comuns: a qualidade de vida e a proteção dos bens naturais. Por fim, destacamos o terceiro momento demonstrativo dessa importância, que está no tratamento que o direito agrário dispensa ao meio ambiente, devido a um fator básico afinando aquele ao direito ambiental, que é a agrariedade.

Agrariedade

Em 1972, Carrozza apresentou a sua tese da agrariedade. No âmbito do direito agrário, essa tese representa um conciliar da atividade agrária com os bens naturais que guarnecem o espaço fundiário.

De outra parte, convém ressaltar que o despertar mundial para as conseqüências do desequilíbrio ambiental teve como marco a conferência mundial da ONU, em Estocolmo, em 1972, no mesmo ano em que o renomado mestre italiano trazia à luz do agrarismo científico a tese da agrariedade, cujos aspectos determinantes são, consoante a catalogação de Laranjeira:

- a) o uso do solo e de seus acessórios;

⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Curso de Direito Ambiental*. Doutrina, Legislação, Jurisprudência. Rio de Janeiro: Renovar, 1990. p.57.

- b) pertinência dos recursos vegetais e/ou animais;
- c) avaliação econômica, científica ou conservacionista dos produtos da terra.⁷

A tese da agraridade revela três tipos de atividades que delineiam o agrarismo, conforme comenta o mencionado autor:

a) *atividade agrária de produção*, na qual se destaca o fator econômico, referido tanto no setor primário quanto no secundário;

b) *atividade de pesquisa e experimentação agrárias*, onde se busca a melhoria da qualidade do produto agrário, com relativo aumento dos níveis de produtividade;

c) *atividade de conservação dos recursos naturais renováveis*, que cuida tanto do resguardo da matéria-prima quanto da preservação em si mesma de bens agrários fundamentais, visando a sua integridade e utilização racional, como no caso dos solos, das águas, da fauna silvestre e da flora.⁸

A agraridade vem ressaltar, no dizer da Laranjeira, que o direito agrário é dosado de uma decisiva orientação ambientalista.

Recursos naturais renováveis

A terra é tida como elemento caracterizador do direito agrário, não de forma isolada, mas face a sua relação com o homem. Assim, o direito agrário encontra-se voltado para o homem, para as produções e para os recursos naturais renováveis.

O direito agrário contemporâneo está a exigir a criação de um sistema de normas próprio, que atenda de forma concreta, consoante a dignidade humana, as necessidades da comunidade rural, com relação aos agricultores, à produção de alimentos para todos e ao equilíbrio ecológico dentro de seus três aspectos: aproveitamento racional, conservação e regeneração dos recursos naturais renováveis.

Vivanco, ao definir direito agrário, fez expressa referência aos recursos naturais renováveis:

7 Laranjeira, Raymundo. *Propedêutica do Direito Agrário*. 2. Ed., São Paulo: Ltr, 1981, p. 67.

8 Idem. *ib.*, p.68 e 78-82.

Derecho Agrario es el orden jurídico que rige las relaciones entre los sujetos intervinientes en la actividad agraria con referencia a objetos agrarios y con el fin de proteger los recursos naturales renovables, fomentar la producción agropecuaria y asegurar el bienestar de la comunidad rural.⁹

San Jarque, em suas magistrais aulas de Direito Agrário Comparado, bem dizia que, depois de *nascer*, o primeiro direito do homem é *viver* e depois, *alimentar-se*; só depois vem a *vivenda* e os outros direitos.

Na importante relação homem-terra, esta cumpre, dentre outras, duas importantíssimas missões: a primeira é ser *habitat* dos que nela vivem, por isso é preciso ter um espaço adequado para viver; a segunda é a de proporcionar *alimentação* a todo homem, o que interessa diretamente ao direito agrário.

Os recursos naturais renováveis são, pois, fundamentais para a existência do homem durante todo o seu ciclo vegetativo. Por isso, o bem-estar e a qualidade de vida de um povo estão estreitamente ligados ao seu ambiente.¹⁰

Se é postulado do direito agrário assegurar o bem-estar da comunidade rural e promover o aumento da produtividade, então isto implica uma questão de transcendental importância, que está relacionada ao uso *atual* e *potencial* da terra. Atualmente existem técnicas de determinação do uso potencial, ou seja, a máxima produtividade que se pode obter de uma gleba sem a deterioração ambiental. A determinação do uso potencial da terra é possível através de fatores primários – os estritamente ambientais –, e de fatores secundários – os de ordem econômica e social.

Para se alcançar essa meta é preciso que se faça o uso integrado dos recursos naturais, o que implica um profundo conhecimento das potencialidades dos diversos ecossistemas.

Nesse sentido, entendemos que o poder público não tem cumprido seu dever de educar e conscientizar o homem do campo, por não lhe

9 VIVANCO, Antonino. *Teoria de Derecho Agrario*. La Plata. Ediciones Libreria Juridica. 1967. p. 92.

10 ORIGGI, Luis Fournier. *Recursos Naturales*. San José. Costa Rica: Euned. 1983.. p.98.

proporcionar plenas condições de usar racionalmente os recursos que a natureza oferece.

Função dos recursos naturais renováveis na agricultura

Somos uma nação cuja economia é sustentada pela agricultura. A safra de grãos é o termômetro que tranquiliza ou inquieta a economia e comanda a balança comercial.

Para o agrarista brasileiro a agricultura continua a merecer cuidados em função da sua importância na economia e pelo grande espaço fundiário de que dispõe. É perfeitamente correta a afirmação de que a agricultura brasileira depende da parte estática que é o *fundus*, enfim, a propriedade rural.

Avanzi, citado por Massart, preleciona que "La agricultura através de la producción vegetal y animal, busca satisfacer todas las exigencias de la alimentación humana y prevé productos esenciales a la vida del hombre.."¹¹ Aqui temos o elevado alcance social e econômico da agricultura.

Dar um conceito jurídico a essa arte de cultivar as plantas é tarefa árdua que Massart procurou lapidar a partir da realidade agrícola de hoje. Os trabalhos de Pantanelli, a cujo pensamento aderiu Mancini, ressaltam a importante colaboração da agronomia, que leva seus cultores a terem uma visão constante da "necessidade fundamental de harmonizar as forças da natureza com as exigências biológicas das plantas".¹²

Nessa harmonização entra em cena a figura do agricultor que, com seu trabalho, controla, em parte, a natureza com suas leis e seus princípios biológicos, pondo-a em condições de produção. A partir desse momento, certos elementos que representam recursos disponíveis ao homem, doados pela benevolência da natureza, passam a merecer a tutela do direito positivo, ante a grandiosidade dos benefícios que eles trarão para a coletividade dependente da agricultura do tipo tradicional. Em

11 MASSART, Alfredo. *Síntesis de Derecho Agrario*. Tr. De Enrique Ulate Chacón. San José. Costa Rica: Ediciones Guayacán, 1991. p.12.

12 Idem. ib. P. 14.

nome dessa tutela do direito administrativo atua através dos regimes jurídicos: do solo, da água, da flora e da fauna.

O solo e a água são recursos indispensáveis à produção agrícola tradicional. É preciso que se desenvolvam técnicas pedológicas para correção dos solos, visando a um eficiente combate contra a degradação da terra, a queda de produtividade agrícola e os desequilíbrios biológicos. A água, qualquer que venha a ser o sistema agrícola de produção, é de valor insubstituível; no entanto, ela não tem merecido do poder público a proteção necessária e efetiva para que possa servir à agricultura, à pecuária e ao próprio homem, sem acarretar-lhes os problemas da contaminação.

O ar completa, juntamente com a terra e a água, os chamados componentes básicos da biosfera. A qualidade do ar vai refletir na diminuição da fertilidade dos solos em decorrência da perda de *humus*, na queda da produtividade biológica dos ecossistemas aquáticos causada pela poluição, ou nas modificações climáticas em consequência de poluições atmosféricas.¹³

A fauna e a flora constituem recursos naturais com função complementar na agricultura, mais voltados para a manutenção do equilíbrio necessário ao combate de pragas e a uma maior fertilidade dos solos, contribuindo para amenizar a insolação que tanto castiga a terra e as plantações.

Em termos de conservação e preservação da fertilidade dos solos, a monocultura, amplamente usada no Brasil, é uma prática altamente prejudicial. Além do sistema monocultural, o número elevado de passagem de maquinaria pesada e a aplicação indiscriminada de herbicidas e inseticidas contribuem para baixar o nível de tolerância da terra a todas essas agressões.

A ocupação irracional do solo, sem o devido respeito a sua capacidade de uso, destrói biocenoses naturais inteiras, provocando processos acelerados de erosão. Quando extensas, as erosões modificam, inclusive, o regime de águas, uma vez que diminui a infiltração nos solos, sem contar que provocam enchentes rápidas e brutais.

13 SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento*. Crescer sem Destruir. São Paulo: Vértice, 1986. p.110.

Existe uma interação que mantém o equilíbrio dos ecossistemas e quando se provoca o desequilíbrio destes, as múltiplas interações ficam prejudicadas. Está provado, cientificamente, que o aparecimento de pragas e doenças na agricultura está muito ligado ao uso do solo e seu manejo. O agricultor, no desejo de proporcionar um bom crescimento à sua plantação, por desinformação, acaba por prejudicá-la com o uso de adubos químicos, que desequilibrarão o metabolismo vegetal responsável pelo ataque de organismos causadores de danos às culturas.

Em relações entre as condições do solo e a sanidade das plantas há de considerar-se a influência da atividade biológica do solo. Existem fatores extrínsecos, tais como a destruição de matéria orgânica, a compactação que prejudica a aeração do solo e a insolação intensa, os quais impedem o desenvolvimento de fungos, bactérias, minhocas, ácaros, etc., organismos que vão exercer efetivo controle nos outros sem causar danos às culturas.

Povos altamente desenvolvidos estão conscientizados da necessidade urgente de equilibrar a atividade biológica do solo. Nesse sentido, destacamos, como exemplo, o Japão, que importa, inclusive do Brasil, minhocas para serem adaptadas em áreas prejudicadas pelo mau uso do solo e pela falta de manejo adequado.

O uso de inseticidas, no Brasil, é problemático devido à complexidade dos ecossistemas e à maior importância dos fatores biológicos nos trópicos. Isso significa que nas regiões tropicais, onde não se registram quedas consideráveis da temperatura – responsáveis pela cessação da atividade biológica –, há uma dinâmica de populações de insetos diferente da que se verifica nas regiões temperadas, requerendo, portanto, técnicas próprias de controle. Nas regiões tropicais, o uso de inseticidas causa a resistência das pragas combatidas e ainda provoca o extermínio de animais e insetos benéficos, que seriam os inimigos naturais das pragas.

O uso indiscriminado de agrotóxicos tem sido um verdadeiro desastre na agricultura brasileira. É o grande vilão do aumento dos níveis de produtividade, já que o aumento qualitativo não corresponde ao quantitativo.

Os agrotóxicos funcionam como uma matralhadora giratória, atirando suas drásticas conseqüências em três direções: homem, alimentos e meio ambiente.

A contaminação do homem ocorre tanto pelo contato na aplicação quanto de forma indireta, através do consumo de alimentos contaminados com resíduos de venenos.

A contaminação dos alimentos tem alcançado dimensões espantosas. A FAO é o organismo que fixa os limites de tolerância em relação ao percentual de resíduos agrotóxicos nos alimentos. Há quem diga, entretanto, que isso não passa de uma falácia, pois já está provado que é impossível ter certeza de que determinado produto, seja em que dose for, não é cancerígeno.

A contaminação do meio ambiente é o mais sério de todos os problemas decorrentes do uso de agrotóxicos, devido ao seu raio de alcance. O uso indiscriminado e descuidado de agrotóxicos contamina o solo, as águas e a fauna, formando uma cadeia em cuja ponta está o homem como grande receptor dessas conseqüências danosas.

Pringle enaltece a importância do fluxo de energia, chegando mesmo a considerá-lo como a vida da agricultura. Após narrar a os benefícios da fotossíntese para a vida animal, ele cita o dizer de Glycon de Paiva, de que "a Ecologia é a tradução, em quadro natural, da energia radiante do sol, sob a forma de flora e fauna".

Não resta dúvida, portanto, de que os recursos naturais renováveis - ar, solo, água, fauna e flora - estão em função da agricultura e seus bons resultados, e de forma interdependente.¹⁴

¹⁴ PRINGLE, Laurence. *Ecologia - a ciência da sobrevivência*. Tr. De Marília Coutinho de Biasi. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977. p.73-80.